

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

Les Chemins de Fer Américains et la Grande Guerre

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 26 Novembre 1931, à 14 heures

PAR

Jean DHAVERNAS

MEMBRES DU JURY :

Président : M. W. OUALID, Professeur.

Suffragants { M. ALLIX, Professeur.
M. AFTALION, Professeur.

LES PRESSES MODERNES

IMPRIMERIE

45, RUE DE MAUBEUGE

PARIS

1931

LES CHEMINS DE FER AMÉRICAINS
ET LA GRANDE GUERRE

Les Chemins de Fer Américains et la Grande Guerre

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 26 Novembre 1931, à 14 heures

PAR

Jean DHAVERNAS

MEMBRES DU JURY :

Président : M. W. OUALID, Professeur.

Suffragants { M. ALLIX, Professeur.
M. AFTALION, Professeur.

LES PRESSES MODERNES

IMPRIMERIE

45, RUE DE MAUBEUGE

PARIS

1931

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

« Ce sont les Chemins de Fer français qui ont gagné la bataille de la Marne : cette guerre est la guerre des Chemins de Fer ».

Il n'est pas besoin de l'autorité du Maréchal Joffre, à qui l'on prête ce propos, pour démontrer l'importance du rôle que jouent les Chemins de Fer dans la guerre moderne.

Dans les pays belligérants, les réseaux ont dû faire face à une tâche double : en premier lieu, exécuter le transport des troupes et du matériel de guerre exigé par le plan des opérations ou la nécessité de la parade aux attaques ennemies ; ensuite effectuer sans retard les opérations de transport des matières premières destinées au ravitaillement de l'arrière, aux industries de guerre et à ce qui restait de commerce normal dans le pays.

Les chemins de fer des Etats-Unis se sont trouvés eux aussi aux prises avec les mêmes problèmes. Dès la déclaration de guerre, en avril 1917, ils durent transporter aux camps d'instruction et de concentration les centaines de milliers d'abord, puis les millions d'hommes de l'armée américaine. Il leur fallut ensuite amener aux ports de l'Atlantique les troupes instruites en vue de leur embarquement pour la France. On comprendra sans peine l'importance des efforts demandés aux réseaux américains si l'on songe que durant les six premiers mois de l'année 1918

ils assurèrent, en outre de la circulation normale des voyageurs, le transport de plus de 4.300.000 hommes (1). Mais ce n'était là que la moindre difficulté des réseaux américains.

Depuis l'année 1915, les alliés voyaient s'accroître sans mesure leurs besoins en armes et munitions, en matières premières, en produits d'alimentation. Pour parer à l'insuffisance de la production nationale, la France, l'Angleterre, la Russie, puis l'Italie, firent, sur les marchés américains, des commandes croissantes. La situation économique des Etats-Unis, languissante à la fin de 1914, s'en trouva subitement améliorée ; par un contre-coup naturel, les Chemins de Fer virent leur trafic prendre un essor considérable, les statistiques d'exploitation révélèrent une augmentation importante du volume des transports et, à la veille de l'entrée en guerre des Etats-Unis, ils n'arrivaient plus à satisfaire à la tâche.

Un autre problème cependant se présentait : celui du temps ; il fallait transporter dans le moindre délai, matières premières et objets fabriqués jusqu'à la côte de l'Atlantique. Là, les flottes de commerce des Etats-Unis, de l'Angleterre et de la France en prenaient livraison en hâte pour les transporter de toute la force de leurs hélices vers les rivages français où on les attendait avec tant d'impatience.

Les compagnies de chemins de fer tentèrent, au prix des plus grands efforts, de faire face aux exigences de la guerre. Leur tâche fut rendue particulièrement malaisée

(1) Rapport du Directeur général de l'Administration Fédérale des Chemins de Fer pour les sept premiers mois de l'année 1918, p. 30.

par une série de graves difficultés nées du bouleversement économique caractéristique de cette époque : tels les problèmes de la main-d'œuvre et le problème financier. Dès la fin de l'année 1917, il apparut que les Compagnies privées ne pourraient, malgré leur bonne volonté, suffire à la tâche. Justement alarmé des conséquences incalculables qui suivraient un effondrement du système des transports, le Gouvernement américain, fort de l'approbation du Parlement, se décida à intervenir. Le 1^{er} janvier 1918, il réquisitionna les voies ferrées et en assumait la gestion pour la durée des hostilités. Cette mesure devait se révéler très efficace : les chemins de fer américains parvinrent, avec le soutien de l'Etat, à un degré de rendement inconnu avant la guerre et assurèrent sans interruption la bonne marche du service.

Il serait difficile d'exagérer l'étendue du désastre qu'aurait subi la France s'il en eût été autrement. Que l'immense organisation des transports américains fit défaut une seule journée, que les centaines de trains qui arrivaient tous les jours aux ports de l'Atlantique s'arrêtassent quelques heures et c'en était fait, non seulement de la victoire, mais de l'avenir de la France. On comprendra donc avec quel intérêt passionné nous nous sommes penchés sur ce problème, sans précédent dans l'histoire, de l'organisation des chemins de fer américains pendant la guerre, et avons étudié les circonstances auxquelles ils durent leur extraordinaire rendement et les magnifiques résultats qu'ils obtinrent.

Un exemple de nationalisation des moyens de transport

L'expérience américaine offre, d'autre part, un puissant intérêt doctrinal. Elle constituait à l'époque où elle se produisit l'exemple peut-être le plus frappant, certainement le plus gigantesque, de nationalisation d'une industrie de première importance. Cette mesure est d'autant plus remarquable qu'elle survint dans un pays traditionnellement opposé aux doctrines socialistes, et qu'elle fut imposée uniquement par les circonstances sans qu'aucune campagne d'idées ait milité en sa faveur.

Quelques chiffres feront comprendre l'importance de la décision que prit le Président Wilson à la fin de l'année 1917 : « Le réseau américain est sensiblement plus « étendu, sur un territoire d'un quart moins vaste et quatre fois moins peuplé, que le réseau européen » (1).

Les compagnies de chemins de fer saisies par l'Etat américain présentaient une longueur de voies de près de 600.000 kilomètres ; ils possédaient 8.500.000 wagons de marchandises, plus de 60.000 locomotives et presque autant de voitures de voyageurs. La valeur comptable des terrains et du matériel atteignait environ, au 31 décembre 1917, la somme de 18 milliards de dollars (2).

Pour donner à ces chiffres leur pleine valeur, nous rappellerons qu'avant la guerre, « le réseau ferré français d'intérêt général, d'un développement de 40.400 kilomètres, possédait 13.987 locomotives, 30.958 voitures à voyageurs et 381.487 wagons à marchandises » (3).

(1) P. Leroy-Beaulieu cité par F. Roz « Les Etats-Unis d'Amérique », p. 44.

(2) W.D. Hines « War History of American Railroads », p. 93.

(3) M. Peschaud « Politique et fonctionnement des transports par Chemin de Fer pendant la guerre », p. 257.

La gestion des moyens de transport par le Gouvernement Fédéral, établie en principe pour la durée de la guerre, fut prolongée jusqu'au 1^{er} mars 1920. Elle devait se solder par un important déficit à la charge du Trésor américain. Dès le début de l'année 1919, elle fut l'objet de critiques violentes et souvent injustifiées. Après la guerre, diverses écoles politiques devaient s'efforcer de dégager de cette expérience des arguments pour ou contre la nationalisation de l'industrie. Il n'entre pas dans notre dessein de prendre ici parti sur cette difficile question. Nous voudrions seulement exposer les conditions dans lesquelles fut décidée la saisie des réseaux américains et leur gestion par l'Etat, les efforts tentés par l'Administration Fédérale des chemins de fer et les résultats que cette organisation parvint à obtenir. Nous croyons d'ailleurs qu'il serait difficile de tirer de l'étude des réseaux américains *pendant la guerre* des enseignements très nets pour ou contre la nationalisation et l'exploitation directe par l'Etat de la totalité des transports par voie ferrée d'un pays donné. Les auteurs américains les plus autorisés sont d'accord pour reconnaître que la soudaineté qui caractérisa l'instauration de la gestion gouvernementale, les nécessités toujours plus impérieuses de la guerre, les difficultés de main-d'œuvre, la hausse incessante des prix, tous les facteurs anormaux qui marquèrent la période troublée de l'année 1918, ne laissent à cette expérience qu'une portée réduite.

Il ne serait pas impossible, par contre, de conclure de l'étude des résultats obtenus par la gestion fédérale *après la guerre*, qu'il semble bien que l'exploitation des transports par l'industrie privée soit, en temps normal et dans

un grand pays, la méthode la plus économique et la plus conforme aux intérêts généraux de la Nation. Notre seule ambition serait que l'on pût trouver ici quelques données et quelques renseignements sur l'intéressante expérience de nationalisation que fût la gestion gouvernementale des chemins de fer américains pendant la guerre.

PREMIÈRE PARTIE

**Les Chemins de Fer Américains
jusqu'à l'entrée en Guerre des Etats-Unis**

CHAPITRE PREMIER

LES CHEMINS DE FER AMÉRICAINS AVANT L'ENTRÉE EN GUERRE DES ÉTATS-UNIS

En 1927, on célébrait à Baltimore le premier centenaire de l'inauguration des transports par voie ferrée aux Etats-Unis. 1827-1927. Il est peu d'exemple dans l'Histoire d'un développement aussi prodigieux, d'une aussi magnifique mise en œuvre d'un pays grand comme un continent, d'une aussi complète transformation sociale. Les prairies, les bois, les lacs, les plaines et les montagnes que parcouraient seuls, en 1827, quelques tribus indiennes et quelques trappeurs, sont devenus le pays le plus industriel, le mieux organisé peut-être, le plus riche certainement de notre globe. De cette transformation ne sont pas responsables seuls les chemins de fer, mais sans eux, elle n'eût certainement pas été possible.

★ ★

Au début du XIX^e siècle, une invention qui parut aux contemporains plus surprenante et appelée à plus haut avenir que les chemins de fer fut celle du bateau à vapeur. Elle eut immédiatement de multiples répercussions de l'autre côté de l'Atlantique. Par elle, les fleuves et les rivières des Etats-Unis, au lieu de constituer des obstacles

à la colonisation et d'opposer des barrières à la marche vers l'ouest de la civilisation, se muèrent soudain en voies de transport magnifiques. De vastes étendues de forêts et de terres devinrent accessibles aux commerçants de l'Est. Ceux-ci, appelés par les pionniers et les chasseurs qui les avaient précédés, ne manquèrent pas d'accourir. Le commerce doubla en quelques années ; de nouveaux marchés se créèrent pour le plus grand profit de la jeune industrie des Etats de l'Atlantique. La main-d'œuvre, attirée par les perspectives nouvelles, afflua des quatre coins de l'Europe. Bientôt, fleuves et rivières se trouvèrent insuffisants et, de toutes parts, l'on sentit le besoin de développer les moyens de transport créés de main d'homme, la grand-route et le canal.

Le Gouvernement fédéral et les Etats se mirent énergiquement à la tâche ; des millions de dollars furent consacrés à cette œuvre d'équipement national. On en peut mesurer les résultats à la disparition progressive des Indiens. En 1830, des tribus entières se trouvent dans les parages du Lac Erié ; au sud, les monts Apalaches abritent encore de nombreux groupes de Peaux-Rouges. Dix ans plus tard, si nous exceptons quelques lambeaux rejetés dans le nord de l'Etat du Mainé, il n'y a plus de tribus à l'est du Mississipi... L'agriculture prend un développement nouveau : sur les marchés, les Etats de l'Est et le continent européen demandent sans cesse plus de tabac, plus de céréales, plus de coton. Les terres que la politique du Président Jackson vient d'arracher aux Indiens se peuplent d'agriculteurs, les « grangers ». L'esclavage permit de résoudre le problème de la main-d'œuvre, le seul que posât l'exploitation des nouvelles terres. Plus

à l'est, l'industrie prend, elle aussi, un essor jusque-là sans précédent ; usines et manufactures surgissent partout dans le Massachusetts, l'Etat de New-York, l'Etat de Pennsylvania.

Le besoin d'abondantes facilités de transport devient plus urgent ; il faut que l'agriculteur de l'Ouest puisse amener ses produits sur les marchés de l'Est et jusqu'aux ports de l'Atlantique. Les industriels cherchent des débouchés nouveaux et des routes nouvelles sur lesquelles ils puissent diriger leurs produits ; il leur faut, en outre, le charbon des mines pennsylvaniennes. Un effort considérable est fait alors pour accroître le nombre et le rendement des canaux et des voies navigables. Les grands ports atlantiques, Boston, New-York, Philadelphie, Baltimore, ne reculent devant aucun sacrifice pour développer leur hinterland et accroître leurs moyens d'accès vers l'Ouest. Ils se tournent, qui vers les grands lacs, qui vers les plaines fertiles de l'Ohio, de l'Indiana, de l'Illinois. La ville de Philadelphie, avec l'aide financière de l'Etat de Pensylvanie, pousse ses canaux vers Pittsburg et s'efforce de joindre l'Ohio, malgré les graves difficultés naturelles ; les dernières croupes des Monts Apalaches obligent en effet à multiplier les écluses et parfois même à faire de longs et coûteux portages.

Baltimore et Boston se trouvent bientôt arrêtés dans leur poussée vers l'Ouest et ne peuvent franchir les hauteurs qui les encerclent. New-York, en revanche, est plus favorisé : dès 1825, son port reçoit, par l'intermédiaire du canal de l'Erié, le trafic des grands lacs. Au Sud, grâce à la magnifique artère du Mississipi, la Nouvelle-Orléans jouit d'une brillante prospérité.

C'est alors que les chemins de fer sortent victorieux de la période des essais et que quelques-unes de leurs possibilités commencent à se dessiner. Il est curieux de constater que les Américains crurent d'abord leur rôle limité à celui d'auxiliaires et de compléments des voies navigables. Les premiers chemins de fer des Etats-Unis relièrent ensemble des voies fluviales, des rivières, des ports. Ils sont soumis à une étroite réglementation dans le but de les empêcher de concurrencer les canaux : ainsi ils doivent percevoir, pour le transport du fret, outre le prix du transport propre, une redevance correspondante aux péages exigés pour le transport par canaux.

Les voies ferrées prennent leur premier essor dans les trois Etats industriels de Massachusetts, de New-York et de Pennsylvania. En 1840, ces Etats possèdent à eux seuls la moitié du réseau total du pays, soit 1.400 milles. Les constructions de chemins de fer se développent d'une façon extraordinaire : en 1850, il y a déjà plus de 9.000 milles de voies ferrées ; Boston atteint la ville d'Albany, puis les grands lacs ; New-York gagne Chicago doublant ainsi son système de voies navigables ; Philadelphie s'efforce d'atteindre Pittsburg ; la Caroline du Sud et la Géorgie construisent leurs premiers réseaux. A cette époque, les chemins de fer l'ont définitivement emporté sur les canaux ; l'économie de leurs transports, leur vitesse, leur rendement industriel s'imposent ; malgré les inévitables difficultés du début, le manque d'expérience, les erreurs de toutes sortes, les voies ferrées se révèlent comme l'incomparable instrument de transport. Après 1850, on n'établit plus de nouveaux projets de canaux ; certains travaux même, en cours de construction,

sont abandonnés. Les efforts, comme les crédits, sont consacrés au développement des voies ferrées. Les lignes nouvelles construites entre 1850 et 1860, dépassent 22.000 milles ; les tronçons et les lignes isolées se relient et se transforment en réseaux ; ceux-ci gagnent chaque jour vers l'Ouest. Le plus grand effort de construction à cette époque est accompli par les Etats de l'Ohio, de l'Indiana et de l'Illinois. Dans le Sud, Chattanooga est relié à Atlanta.

L'année 1858 marque un nouveau progrès : c'est à cette date que s'ébranle le premier train direct qui joint Philadelphie à Pittsburg. Tous les grands réseaux de l'Est ont alors atteint les lacs ou l'Ohio. Le bassin septentrional du Mississipi est relié aux grands lacs et aux ports du nord de l'Atlantique. Son trafic, désormais, ne passera plus par la Nouvelle-Orléans et c'est un coup sévère qui est ainsi porté à l'avenir du grand port du golfe du Mexique.

Dès la construction des premières lignes, les Municipalités, les Etats et le Gouvernement Fédéral ont aidé de tous leurs moyens au développement des nouveaux moyens de locomotion. Les chemins de fer américains ont tour à tour reçu de la part des collectivités publiques, des subventions directes ou indirectes, et une puissante aide financière sous forme de souscriptions de titres ou d'obligations, d'avances, d'exemption d'impôts et de taxe, ou d'octroi de divers privilèges. Les capitaux privés se sont portés avec abondance à partir de 1850 vers ces nouveaux emplois : on estime à 450 millions de dollars, chiffre énorme pour l'époque, les sommes qui furent empruntées en Europe entre 1850 et 1860 et investies dans les chemins de fer américains.

Plusieurs Etats décidèrent d'avoir leur propre réseau

et assumèrent la construction d'abord, puis la gestion d'un assez grand nombre de lignes ; mais l'opinion américaine n'a jamais été très favorable aux entreprises gérées par l'Etat. Dès 1850, on avait reconnu que les chemins de fer privés étaient d'une exploitation moins onéreuse que ceux restés aux mains des Etats. Ceux-ci, peu à peu, cédèrent à des entreprises privées les voies qu'ils avaient construites ; en 1887, on ne trouve déjà plus de réseau d'Etat qu'en Virginie et en Géorgie.

L'opinion publique, pendant plusieurs années encore, restera très favorable aux compagnies de chemins de fer. L'appui du Gouvernement fédéral ne leur fait pas défaut ; il se manifeste particulièrement par l'octroi de terrains détachés du domaine public. Sous l'influence du sénateur Douglas, le Gouvernement fédéral cède aux Etats 20 millions d'acres de terres publiques (près de dix millions d'hectares) et les Etats, à leur tour, en font donation à différentes compagnies de chemins de fer.

Le besoin se fait sentir vers 1860 de relier l'extrême Ouest américain aux Etats florissants de l'Est. Le Congrès s'en préoccupe et, en 1862, il vote une loi destinée à faciliter la construction d'un chemin de fer transcontinental de Nebraska au Nevada, le Central Pacific, qui atteindra le Grand Océan par l'intermédiaire d'une autre compagnie, l'Union Pacific. A ces fins, le Congrès accorde au premier 11 millions d'acres de terre et 12 millions à l'Union Pacific. Il leur fait en outre des avances financières qui atteindront 27 millions de dollars. En même temps, la politique de concession des terres se développe. En 1864, le Gouvernement Fédéral accorde à la compagnie du Northern Pacific un « grant », c'est-à-dire un don impor-

tant, dans le but de faciliter l'établissement d'une ligne qui joindra le Lac Supérieur à Puget-Sound ; en 1866, autre « grant » en vue de la construction d'une ligne qui reliera le Missouri à la Californie. La dernière concession de terre date de 1871 et a pour but d'aider à la construction d'un réseau qui ira de la Nouvelle-Orléans à la Californie du Sud. M. Splawn (1) indique qu'il a été ainsi octroyé, entre 1850 et 1871, plus de 150 millions d'acres de terrain par le Gouvernement fédéral aux diverses compagnies.

La Guerre de Sécession ne fut pas sans influencer sur le développement des voies ferrées américaines. La construction de lignes nouvelles, retardée quelque temps du fait des hostilités, reprit rapidement après la pacification. En 1870, le chiffre total des lignes en service atteint 53.000 milles. Tous les réseaux importants sont déjà pour le moins ébauchés et les lignes secondaires qui les relient deviennent de plus en plus nombreuses ; on note l'introduction de divers perfectionnements : les rails d'acier commencent à remplacer les rails de fer ; les ponts en métal sont substitués aux ponts en bois ; l'usage des voitures Pullman se répand ; on munit de freins à air comprimé les voitures à voyageurs. En 1880, le réseau américain atteint un développement de 93.000 milles, en 1890, de 163.000 milles. A cette époque, toutes les grandes lignes transcontinentales sont en fonctionnement ou vont l'être. De nouvelles améliorations apparaissent : on augmente les dimensions des locomotives et des wagons, les dispositifs de sûreté font l'objet de beaucoup d'études et sont progressivement mis

(1) Government ownership and operation of Railroads, p. 352.

en application sur les lignes. Enfin, symptôme plus intéressant, les tarifs baissent.

Les chemins de fer américains prospèrent, mais on s'aperçoit bien vite que cette prospérité est un peu artificielle. Dans bien des cas, la construction des voies n'avait guère été justifiée et les réseaux avaient souvent surestimé les possibilités de développement et de trafic futures des régions traversées par leurs lignes nouvelles. Un certain nombre de compagnies, dont plusieurs importantes, sombrent dans la grave crise de 1893, crise qui est suivie d'une longue période de dépression dont les effets ne s'atténuent que vers 1897. L'opinion se préoccupe de plus en plus de la question de la réglementation des chemins de fer.

Vers 1898 s'annonce un nouvel essor : l'industrie et l'agriculture se développent et prennent une place importante sur les marchés internationaux. Une ère de prospérité commence ; les chemins de fer en ont leur large part. En 1900, ils atteignent plus de 190.000 milles ; le trafic s'accroît chaque année et, en 1907, pour la première fois, les besoins dépassent les possibilités de transport des compagnies, qui n'arrivent pas cette année à fournir tous les wagons de marchandises que réclament les expéditeurs. Mais, à partir de cette date, la situation florissante des lignes américaines décline, bien que les constructions nouvelles portent en 1910 la longueur totale du réseau à 402.000 kilomètres, longueur qui sera, après la guerre, en 1920, de plus de 650.000 kilomètres.

Les Réseaux Américains :

Description et Chiffres

Immédiatement avant l'entrée en guerre des Etats-Unis, le réseau ferré américain se présente à l'observateur sous le signe de la diversité. Il se divise en près de 3.000 compagnies différentes, d'importance très inégale ; à elles seules 32 lignes possèdent les deux tiers de la longueur totale des voies ferrées américaines et les 2.700 autres Compagnies se partagent le reste.

Tous les Etats de l'Union sont abondamment desservis, mais la plus grosse partie du trafic est absorbée par les Etats de l'Est : Massachusetts, New-York, Connecticut, Pennsylvanie, Ohio, Indiana, Wisconsin, Illinois, Virginie, Maryland. Cette région, qui ne couvre que 15 % de la superficie totale des Etats-Unis, a la moitié de la population totale, 54 % du trafic des marchandises et 48 % du trafic des voyageurs. Plus de 2.000 modèles différents de wagons de marchandises et presque autant de types de locomotives roulent sur les voies américaines. Sur un réseau de plus d'un demi-million de kilomètres de rails, circulent 64.750 locomotives et 2.400.000 wagons de marchandises. Le capital investi dans les chemins de fer américains atteint des sommes fabuleuses : près de 18 milliards de dollars, soit près de 450 milliards de nos francs actuels.

Une industrie aussi considérable doit nécessairement jouer un rôle capital dans la vie de la nation ; mais elle présente aux Etats-Unis ce double caractère d'être à la fois entreprise privée et service public. Aussi les chemins de fer font-ils l'objet, en 1917, d'une réglementation spé-

ciale et d'un contrôle assez étroit de la part de l'Etat. On nous pardonnera de retracer à grands traits l'histoire de cette législation et des circonstances qui en furent la cause.

Le Statut juridique

On note d'abord quelques incertitudes au sujet de la politique que les Etats devaient adopter vis-à-vis des chemins de fer. Nous avons dit qu'il y eut quelques tentatives de gestion gouvernementale ; mais bientôt toutes les lignes se retrouvèrent aux mains de l'industrie privée. Alors apparaît pour la première fois une préoccupation qui explique toute une partie de la législation subséquente du Congrès et des Etats : c'est l'idée que les chemins de fer sont des entreprises qui doivent être maintenues en état de concurrence.

Un autre souci ne tarde pas à se faire jour. Effrayée par la déconfiture de plusieurs réseaux, par la politique des tarifs différentiels « discrimination » accordés par certaines compagnies à des clients importants, au détriment de l'intérêt général, l'opinion publique réclame de l'Etat qu'il contrôle les tarifs des réseaux et qu'il assure la protection du public contre les compagnies.

Celles-ci, de leur côté, manifestent, sous la pression de nécessités économiques inéluctables, une tendance à se grouper et à se concentrer en quelques systèmes importants, fût-ce malgré la loi. Les dirigeants des chemins de fer tentent des efforts désespérés pour obtenir le droit de se soustraire à la concurrence obligatoire qui sera mortelle pour un grand nombre de lignes et très préjudiciable à toutes.

Dans cette lutte entre les chemins de fer, entreprises privées, et l'Etat, celui-ci, fort de l'appui de l'opinion,

l'emporte. Les conséquences en furent désastreuses et il n'est pas douteux qu'après une longue période de prospérité, le réseau américain, à la veille de la guerre, s'acheminait à grands pas vers la ruine.

★ ★

La première pensée des chemins de fer américains fut de concurrencer le trafic routier et surtout le trafic des voies navigables. Lorsqu'ils eurent bataille gagnée, leurs efforts, en vue d'accroître leur volume d'affaires, s'opposèrent bientôt les uns aux autres et il s'ensuivit une vive concurrence entre les diverses compagnies. Le public ne fut pas long à s'apercevoir que tout le bénéfice était pour lui : les services s'améliorèrent et les tarifs baissaient ; l'opinion en conclut qu'il était de l'intérêt général de maintenir entre les réseaux cet état de bienheureuse concurrence. Néanmoins, les tarifs de 1870 étaient encore très élevés.

A cette époque prit naissance la politique de « discrimination » à laquelle nous faisons allusion plus haut : c'était des tarifs de faveur accordés, en matière de transport des marchandises, par les compagnies à certaines localités ou à certains expéditeurs. Il faut remarquer à ce propos que l'importance relative du trafic marchandises par rapport au trafic voyageurs est bien plus grande aux Etats-Unis qu'en France : cela s'explique par les distances énormes que doivent parcourir la plupart des matières premières entre le lieu de leur production et celui de leur transformation et par l'abondance de ces matières premières. Aussi cette politique de « discrimination » dès ses débuts provoqua-t-elle un vif mécontentement populaire.

D'autres causes favorisèrent, dans le dernier tiers du

dix-neuvième siècle, un changement d'attitude de l'opinion publique envers les chemins de fer. On peut citer d'abord « leur avidité excessive à solliciter les concessions de terrains publics et les subsides de l'Etat ». Il faut signaler aussi l'imprudence, peut-être pourrait-on dire la légèreté, de certains réseaux du Centre : beaucoup de chemins de fer, en effet, avaient construit des voies sans trafic, escomptant de grands développements dans des régions où il ne s'en produisit pas et où il ne pouvait s'en produire. A l'aide d'une propagande tenace et habile, ils attirèrent fermiers et agriculteurs sur les terres rendues accessibles par les nouvelles lignes. Un grand nombre de ces terres n'avaient pas toute la valeur que voulaient bien leur prêter les prospectus des Compagnies. Beaucoup des nouveaux venus étaient démunis des capitaux nécessaires pour faire face aux inévitables difficultés de la mise en valeur des régions nouvelles ; les émigrants se ruinèrent en grand nombre dès que se produisirent quelques récoltes déficitaires ou que le marché devint difficile ; le ressentiment général contre les chemins de fer s'en accrut vivement.

En 1873, se produisit l'une de ces crises économiques qui reviennent d'une façon si frappante dans l'histoire des Etats-Unis. Elle avait été au moins en partie provoquée par la « mise à sac » de quelques Réseaux par des financiers sans scrupule. L'opinion publique en demeura longtemps frappée ; elle réagit avec vigueur et exigea l'établissement d'un sérieux système de contrôle. Ainsi s'expliquent les lois draconiennes, dites « *grangers laws* » ou lois des fermiers, qui furent promulguées entre 1870 et 1880 par les Etats de l'Ouest ; ces lois réglementaient sé-

vèrement les prix des transports, prescrivait des tarifs maxima et s'efforçait d'empêcher toutes les tentatives de « discrimination ». Un certain nombre d'entre elles, particulièrement dures, furent déclarées « inconstitutionnelles » ; mais la jurisprudence des cours fédérales reconnut aux Etats le droit de légiférer sur les tarifs des chemins de fer. On vit alors se développer dans les Etats des « Commissions de Chemins de Fer », nommées par les représentants de chaque Etat, qui suivirent l'exemple de l'Ohio et du Massachusetts où furent créées les premières commissions de chemins de fer, en 1867 et en 1869. Leur objet primordial était de promulguer des règlements destinés à prévenir les accidents et de veiller à l'observation par les réseaux des différentes clauses des cahiers des charges : leur compétence fut bientôt accrue et les Etats leur confièrent la mission de surveiller les tarifs. Mais les commissions furent rapidement arrêtées dans cette voie : par un arrêt de 1886, la Cour Suprême leur interdit de régler les tarifs des transports circulant sur plusieurs Etats. Comme toutes les lignes traversent plusieurs Etats, le plus clair résultat de cette jurisprudence tendait à supprimer tout contrôle officiel des tarifs des différentes compagnies.

Nous avons fait allusion plus haut à la concurrence grandissante entre les compagnies. Dès 1880, les différentes lignes commencèrent à ressentir les effets de cette politique de compétition à mort, imposée par la réglementation en vigueur. Les chemins de fer, même dans un grand pays, s'accommodent mal d'un état de concurrence. L'établissement de leurs réseaux et leur fonctionnement nécessitent de tels frais généraux qu'il ne leur est pas

possible de supporter les dangers d'une lutte sérieuse entre eux. L'expérience des Etats-Unis a prouvé en outre que, même dans un pays en plein développement économique et en pleine prospérité, le volume du trafic n'est pas suffisant pour rendre rémunérateur le fonctionnement de plusieurs lignes concurrentes sur le même parcours. Les chemins de fer ne peuvent réellement vivre que sous le régime du monopole. Il est intéressant de remarquer qu'aucun pays ne semble avoir compris cette vérité dès le début des voies ferrées, si ce n'est la France.

Instruits par l'expérience, les réseaux américains, dans les vingt dernières années du dix-neuvième siècle, s'efforcent de substituer une politique d'entente à l'âpre concurrence à laquelle ils sont contraints par la législation du pays. Les uns décident de partager leurs recettes d'exploitation suivant une proportion déterminée par contrat ; d'autres se contentent d'adopter une certaine répartition du trafic qui détermine la part de chacun. L'une et l'autre opérations ont pour résultat de pallier à la concurrence « légale » ; au lieu de s'efforcer d'augmenter son volume d'affaires aux dépens des autres lignes, chaque réseau se contente d'un certain pourcentage du trafic général. Le règlement se fait par compensation et différence sous forme de versements opérés par les réseaux qui ont dépassé le total qui leur est alloué entre les mains de leurs concurrents de la veille qui n'ont pas atteint la quotité à laquelle ils ont droit. A ce système d'associations, les Américains ont donné le nom de « pools ».

L'opinion publique, opposée depuis toujours à tout effort de concentration de l'industrie, proteste vigoureusement. L'arrêt rendu en 1886 par la Cour Suprême pré-

cipite les choses. L'année suivante, le congrès vote « la loi pour réglementer le commerce ». C'est le pas décisif. Désormais, le Gouvernement Fédéral, aux applaudissements de la nation, soumettra les transports par voies ferrées à une réglementation de plus en plus étroite et à un contrôle de plus en plus sévère.

La loi de 1887 mérite quelque étude. Elle vise principalement la pratique des « discriminations » et celle des ententes entre Réseaux : elle interdit de la façon la plus formelle l'une et l'autre politiques ; elle donne aux victimes des tarifs de faveur le droit de poursuivre les Compagnies devant les tribunaux et elle frappe de pénalités sévères toutes les espèces de « pools ». Les dispositions les plus intéressantes, sinon les plus efficaces, concernent la création de « l'Inter State Commerce Commission », ou Commission du Commerce entre les Etats de l'Union. Composé de 5 membres nommés par le Président, avec l'approbation du Sénat, cet organisme reçoit, de la loi qui le crée, la mission d'en faire respecter les dispositions. Dans l'esprit du législateur, l'Inter-State Commerce Commission devait jouer le rôle d'arbitre entre les Compagnies et le public. Dès le début, elle fut très mal accueillie par les Réseaux qui voyaient en elle une machine de guerre dirigée contre eux. La Commission, de son côté, se considérait comme la gardienne des intérêts du public qu'elle devait défendre contre les prétentions et les abus des Compagnies.

Pendant 20 ans, elle ne joua qu'un rôle peu efficace et les dispositions de la loi de 1887 restèrent, dans bien des cas, lettre morte. En effet, la Commission se composait d'hommes intègres et pour la plupart de réelle valeur,

mais ignorant tout, au moment de leur nomination, des questions des chemins de fer, et sans aucune expérience des problèmes à résoudre ; la loi, d'autre part, avait mal précisé leurs pouvoirs. Organisme mi-administratif, mi-judiciaire, la Commission fut, dès ses débuts, en lutte parfois sourde, souvent déclarée, avec les tribunaux judiciaires. Les ordres et les décisions de la Commission étaient dépourvus de force exécutoire et il lui fallait obtenir, pour en assurer le respect, l'intervention d'un tribunal judiciaire. Les « Courts » s'arrogèrent le droit de réviser les procès au fond et de rouvrir l'instruction dans chaque affaire. Les réseaux en conclurent qu'il était dès lors inutile de présenter une défense complète devant la Commission puisque l'affaire revenait automatiquement devant un tribunal. Dans la plupart des cas, ils réservèrent leurs moyens de défense et leurs preuves pour les débats de Cour. Il fallut à la Commission sept ans de luttes et d'efforts pour faire reconnaître ses droits et contraindre les témoins cités par elle à déposer à sa barre. En 1897, la Commission du Commerce entre les Etats subit un nouvel échec. La Cour Suprême des Etats-Unis prononça qu'elle avait le droit de réviser les tarifs des chemins de fer, sur la plainte des expéditeurs, et de contraindre les réseaux à leur verser des dommages-intérêts, quand le prix perçu était « injuste ou déraisonnable », pour employer les termes de la loi ; mais la Cour décida que la Commission était sans pouvoir pour fixer des limites maxima aux tarifs que pourraient, à l'avenir, établir les Compagnies. C'était, de l'aveu même d'un des membres de la Cour, ôter presque toute raison d'être à l'Inter State Commerce Commission.

La crise financière de 1893 porta un coup fatal à de nombreux réseaux : « De 1892 à 1896, 239 compagnies « durent être mises entre les mains de liquidateurs... un « grand nombre d'autres... se trouvaient aussi dans une « situation très difficile » (1). Devant le péril les réseaux se rapprochèrent et développèrent une forte tendance à l'unification et au groupement. Déjà, « en « 1897 on estimait que des groupes financiers contrôlaient « 33 % du réseau ferré... ; en 1903, 78 % de la totalité « des réseaux ferrés américains étaient passés sous la domination de six groupes financiers » (2). Une enquête effectuée en 1905 révéla que l'on pouvait, avec une liste de 26 personnes, constituer la majorité des conseils d'administration de la quasi-totalité des réseaux situés à l'est du Mississippi. C'était bien plus qu'il n'en fallait pour alarmer l'opinion. D'autres causes d'inquiétude pourtant s'y ajoutèrent : si malgré les progrès de la centralisation et du groupement des réseaux, les tarifs n'avaient pas cessé de baisser depuis 1870 au point d'être réduits de moitié en 1900, en revanche, la baisse ne tarda pas à s'arrêter et on assista à une tendance très nette à la hausse. Le mouvement s'expliquait par l'élévation dont avaient bénéficié d'une façon continue le prix des matières premières, et les salaires ; en vain la Commission multiplia-t-elle ses efforts pour enrayer cette élévation des tarifs.

L'opinion publique s'en émut : elle attribua aux chemins de fer une large part de responsabilité dans la création des grands trusts industriels. Seuls, les tarifs différentiels, disait-on, permettaient à ceux-ci de vivre :

(1) F. Roz op. cit., p. 50.

(2) *Ibid.*

ils ne se constituaient en groupements puissants que pour être en mesure d'obtenir des compagnies de transports des tarifs particulièrement favorables et des privilèges inadmissibles. Aussi est-il possible de constater, à partir de 1900, une vive campagne en faveur du développement de la réglementation et de la surveillance des chemins de fer par l'Etat fédéral. Le Président Roosevelt prend la tête du mouvement, qui se trouve intimement mêlé à l'agitation contre les trusts. Les résultats ne se font pas attendre. Dès 1903, c'est la loi Elkins. Il est désormais interdit aux compagnies d'accorder des dérogations à leurs tarifs officiels qui doivent, dans tous les cas, être appliqués tels qu'ils ont été homologués. La loi punit les chemins de fer qui accordent des rabais ; elle punit également les expéditeurs qui en profitent.

La même année le Congrès vote une loi dite « Expedition Act » qui ordonne aux tribunaux de juger sans délai et par priorité sur toutes les autres affaires les causes plaidées en équité et qui sont fondées sur la loi pour réglementer le commerce et les lois contre les trusts. L'opinion publique, qui avait accueilli avec faveur la loi Elkins réclama bientôt plus de rigueur encore dans la législation dès qu'elle s'aperçut qu'on n'avait pas réussi à faire disparaître la pratique des tarifs de faveur. En 1906 fut voté le Hepburn bill, première loi établissant un contrôle véritablement efficace et sérieux des chemins de fer : en raison de son importance décisive, elle mérite qu'on en fasse une exposition détaillée .

D'abord, le nouvel « Act » agrandit de façon considérable le domaine de la compétence de la Commission ; celle-ci reçoit enfin le droit de fixer les limites maxima,

que les futurs prix des transports ne devront pas dépasser. En outre, elle voit renforcer et augmenter ses pouvoirs en matière d'annulation des tarifs injustes ou préférentiels. Néanmoins, la Commission ne peut pas agir d'office : elle doit être saisie par la plainte des intéressés. C'est à l'expéditeur à démontrer le caractère abusif du barème des prix de transport ; s'il réussit à faire les preuves exigées, il obtient un tarif moins élevé pour l'avenir et des dommages-intérêts pour le passé.

Ce n'était encore qu'une réglementation imparfaite, bien que l'on y relève un progrès considérable sur la législation passée : le plaignant ne peut agir qu'après avoir été lésé et après avoir payé ; aussi le secours que lui apporte la Commission peut venir trop tard. En période de crise, particulièrement, il ne suffira pas de quelques dommages-intérêts pour rétablir la situation du petit commerçant mis hors de combat par des prix défiant la concurrence que tel ou tel rival important a pu offrir, grâce aux tarifs de préférence qu'il a obtenus des chemins de fer. Ces dispositions, très gênantes pour les réseaux, ne protègent pas suffisamment le public : la plupart du temps, l'expéditeur fait supporter au consommateur le prix du fret ; le public, qui n'est pas partie au contrat entre les compagnies et l'expéditeur, ne peut agir en justice conformément à la règle : pas d'intérêt, pas d'action.

D'autres dispositions de la loi méritent également d'être rapportées : c'est d'abord l'obligation imposée aux lignes de fournir à l'Inter State Commerce Commission, chaque année, des rapports détaillés sur leurs opérations, rapports qui devront être affirmés sous serment. Les réseaux sont désormais contraints d'adopter un seul système

de comptabilité établi suivant les prescriptions de la Commission. Il leur est interdit d'ouvrir aucun compte, de tenir aucun livre ou registre qui ne soit autorisé par l'Inter State Commerce Commission ; notons en passant que ces dispositions devaient faciliter considérablement les rapports de l'Administration Fédérale avec les Compagnies pendant la guerre.

Enfin, la loi accroît l'étendue des pouvoirs et l'influence de la Commission : elle porte ses membres de 5 à 7, élève leur traitement à 10.000 dollars et consacre définitivement la victoire de l'organisme fédéral sur les tribunaux de l'ordre judiciaire. Désormais les décisions de la Commission seront définitives et non susceptibles d'appel devant les tribunaux, sauf violation de la Constitution et des lois fondamentales.

On ne saurait exagérer l'importance de la loi Hepburn. Elle a supprimé toute indépendance des réseaux en matière de tarifs, elle a presque entièrement éliminé la pratique de tarifs de faveur, et donné au public la protection efficace qu'il réclamait. Mais, mal adaptée à une période de hausse des prix, elle a conduit les réseaux, en rendant très difficile toute augmentation des tarifs, à une situation financière qui était devenue critique à la veille de la guerre.

*
* *

De leur côté, les Etats ne s'étaient pas abstenus pendant la même période de légiférer sur les réseaux ; ils donnèrent également à leurs Commissions des chemins de fer des pouvoirs étendus sur les tarifs appliqués à l'intérieur de leurs frontières. En outre, ils adoptèrent de nombreuses lois sur des sujets très variés, réglementant

le nombre minimum d'employés qui devaient se trouver à bord de chaque train, la quotité des wagons de marchandises que les réseaux étaient dans l'obligation de mettre à la disposition des expéditeurs et les délais pour s'acquitter de cette obligation, etc... D'autres textes imposèrent aux diverses lignes des dépenses sans rapport avec l'exploitation normale. Une partie de cette réglementation se justifiait par le souci de la sécurité publique, mais beaucoup de ces règles, édictées dans un but démagogique, imposaient aux réseaux d'énormes charges financières sans aucune utilité.

En 1910, la loi Mann-Elkins, votée par le Congrès Fédéral, accentue encore le mouvement de 1906 ; elle accroît les pouvoirs de la Commission qui reçoit le droit de suspendre et d'interdire tout changement proposé dans les tarifs. Cette disposition met les réseaux dans l'obligation de faire approuver par la Commission leurs tarifs en cas de hausse, avant de les appliquer. Mais, aux termes de la loi, cette approbation ne peut être accordée que si les nouveaux tarifs proposés sont « justes et raisonnables ». A la différence de la loi anglaise, les chemins de fer américains sont désormais dans l'obligation de faire la preuve que ces conditions sont réalisées ; il faut qu'ils démontrent que l'augmentation prévue est pleinement justifiée par les circonstances économiques, augmentation des frais d'exploitation, élévation des salaires, etc... Toute la discussion peut reprendre sur le tarif à chaque nouvelle augmentation. C'est là une preuve très difficile que les réseaux auront beaucoup de peine à administrer ; le système de la loi de 1910 constitue un excellent moyen de protection au point de vue du public, mais en période de hausse des prix,

comme celle qui va de 1906 à 1920, il se traduira par de véritables dénis de justice.

La loi Elkins interdit aux lignes de faire payer proportionnellement plus cher les transports à courte distance que les transports à longue distance ; elle donne à la Commission le droit d'initiative en matière de tarifs. Celle-ci, désormais, n'est plus tenue de n'agir que sur la plainte d'un intéressé ; elle peut se saisir d'elle-même et est compétente pour réviser la classification des différentes marchandises en vue des tarifs à leur appliquer. De cette loi, enfin, date le droit des expéditeurs de choisir parmi deux routes possibles celle par laquelle ils désirent faire circuler leur fret et d'imposer ce choix aux réseaux.

La loi sur le Canal de Panama en 1912 accroît encore la compétence de la Commission en lui donnant juridiction sur toutes les affaires intéressant les relations des chemins de fer et des transports par eau.

La dernière loi importante d'avant-guerre en matière de statut des voies ferrées fut la loi d'évaluation, « the Valuation Act », qui confiait à l'Inter State Commerce Commission le soin de déterminer la valeur de l'actif de chaque compagnie. Le but poursuivi était le suivant : il s'agissait de mettre à la disposition de l'Inter State Commerce Commission un moyen facile de déterminer la justice et l'opportunité des tarifs de chemins de fer. Il suffit, en effet, de vérifier que les barèmes laissent bien aux compagnies un bénéfice constituant un revenu normal et suffisant pour le capital que représente l'actif de chaque réseau : est-il besoin de souligner combien cette estimation de l'actif des compagnies constituait une besogne énorme et presque impossible à réaliser en pratique ?

CHAPITRE II

LES DÉBUTS DE LA PÉRIODE DE GUERRE : L'EFFORT PRIVÉ

L'état des chemins de fer américains à la veille de la guerre

On pouvait légitimement vanter en 1904, avec M. P. Leroy-Beaulieu, « la prospérité du réseau américain aussi « bien que l'excellence de son service (qui) est indéniable... « Si l'on veut chercher des modèles d'exploitation de chemins de fer, c'est du côté de la liberté américaine et non « de la stérilisante exploitation d'Etat, qu'il convient de « se tourner » (1). Dans les deux ou trois dernières années qui précédèrent l'entrée en guerre des Etats-Unis, il n'était plus possible de tenir le même langage.

En effet, la « liberté américaine » était morte : depuis la loi Hepburn de 1906, les réseaux subissaient sans pouvoir se protéger contre ses répercussions désastreuses, la hausse régulière des prix et des salaires, hausse qui n'avait cessé de s'accroître depuis 1900. Leurs efforts pour obtenir de l'Inter State Commerce Commission l'autorisation d'élever les tarifs dans des proportions légitimes, s'étaient heurtés à la méfiance de cet organisme, qui croyait assurer le bien général en s'opposant de façon presque irréductible

(1) P. Leroy-Beaulieu « Les Etats-Unis au XX^e siècle » 1904, cité par F. Roz.

à toute élévation des barèmes ; tout en reconnaissant que les compagnies supportaient des charges écrasantes, l'Inter State Commerce Commission déclarait que les économies dans la gestion et les gains provenant de l'augmentation du volume des affaires suffiraient à équilibrer le bilan des réseaux. Que cette vue fût erronée, cela ne semble pas douteux, si l'on considère qu'immédiatement avant la guerre, « la prospérité du réseau américain », vantée par le grand économiste français, avait en grande partie disparu.

On s'explique sans difficulté ce retournement complet de la situation. Depuis le début du siècle jusqu'à la guerre se dessine un mouvement important de hausse des prix : matières premières et objets fabriqués voient de jour en jour leur valeur s'élever. La grande vague de prospérité, née vers 1899-1900, achève de déferler sur les Etats-Unis : le prix de la vie monte, la main-d'œuvre réclame des augmentations de salaires qu'elle obtient assez facilement en raison de la bonne marche des affaires : les Américains appliquent, avant de l'avoir formulée, la théorie des hauts salaires. Comme les autres industries, les chemins de fer voient leurs frais généraux et leurs frais d'exploitation s'enfler dans de sérieuses proportions : consommateurs, ils paient plus cher leur charbon, leur bois, leur matériel ; patrons, ils voient leurs employés exiger des salaires accrus ; mais industriels, il leur est interdit de vendre à plus haut prix le produit de leur activité : Commission fédérale et Commissions des Etats exigent que les tarifs demeurent à peu près immobiles au sein de la hausse générale de la vie.

Les résultats de cette réglementation étroite ne se font

pas attendre. Le coefficient d'exploitation augmente, le crédit des réseaux s'effondre, leur trésorerie se trouve extrêmement gênée. A leurs demandes répétées, les Commissions, sous la pression de l'opinion publique, n'accordent que des augmentations de barèmes insignifiantes sans rapport avec la hausse des prix. Il est heureusement un facteur qui vient contrebalancer, dans une certaine mesure, l'accroissement des charges supportées par les Réseaux : c'est l'importante augmentation du trafic, résultat de la prospérité générale qui permet de ralentir la marche ascendante du coefficient d'exploitation ; néanmoins, la situation financière des lignes va empirant avec les années.

Les trésoreries des réseaux éprouvent des difficultés grandissantes à faire face aux dépenses ordinaires ; à plus forte raison sont-elles incapables de financer avec leurs propres ressources les dépenses d'entretien, d'amélioration, de constructions neuves. Le trafic, sans cesse accru, exige cependant des compagnies un effort constant : il n'est plus guère besoin, à la vérité, de construire des lignes nouvelles mais il faut, de toute nécessité, améliorer considérablement le matériel existant. La population s'accroît pour ainsi dire sans limite, s'entassant en d'étroites régions ; les chemins de fer qui les desservent se voient dans la nécessité de bâtir des gares plus vastes, de construire des voies de garage supplémentaires, d'allonger les quais, de renforcer les ponts, de se procurer un matériel roulant plus puissant, partant plus lourd, et par conséquent de renforcer la superstructure et les voies. Il ne s'agit là pourtant que de dépenses indispensables au fonctionnement régulier du trafic courant. Il n'est plus question de se préoccuper de l'avenir et de prévoir d'utiles accroisse-

ments pour un trafic futur selon toute vraisemblance très augmenté : les réseaux doivent d'abord parer au plus pressé.

Il leur faut emprunter. Malheureusement le taux de l'intérêt, qui ne cesse de s'élever depuis 1900, rend plus onéreuses ces opérations financières. En outre, le marché de l'argent se montre de moins en moins favorable aux chemins de fer dont les revenus baissent chaque jour : le public capitaliste a fini par comprendre que l'avenir des réseaux est entre les mains des Commissions. Nul ne sait quelles limitations aux profits des transports celles-ci peuvent imposer demain : compagnies d'assurances, caisses d'épargne et de secours mutuels se refusent à confier leurs fonds aux chemins de fer.

La situation est devenue notoirement alarmante à la veille de la guerre. En 1915, de nombreuses compagnies dont plusieurs sont importantes et qui totalisent une longueur de 42.000 milles de voies ferrées, sont en déconfiture. Les Réseaux ne peuvent donner à leur main-d'œuvre des salaires en harmonie avec ceux que touchent les ouvriers des autres industries. Dans bien des cas, ils ne sont plus en mesure de faire les dépenses nécessaires de remplacement et d'entretien. Leurs dirigeants sont découragés, le public se plaint, les cheminots réclament.

Le Gouvernement s'émeut. En 1915, le Président Wilson fait connaître par un message adressé au Congrès l'état inquiétant des transports par voies ferrées. Les Chambres s'agitent, nomment une Commission d'Enquête qui commence aussitôt un travail nécessaire... et long. La guerre surviendra avant qu'elle ait eu le temps de déposer ses conclusions.

De nombreux critiques ont cru pouvoir attribuer la responsabilité de cet état de choses à l'Inter State Commerce Commission. Sa politique à courte vue aurait été la seule cause des difficultés des chemins de fer américains. Cette explication est trop simple pour être vraie. Elle a certes l'avantage de désigner des coupables à la vindicte publique et de préciser des responsabilités : en réalité, il faut chercher plus loin. Le trait caractéristique des quinze premières années du vingtième siècle est l'hostilité tenace de l'opinion publique américaine contre les réseaux, hostilité d'ailleurs encouragée par de trop nombreux politiciens avides de popularité facile. On a, sur les chemins de fer, raconté d'extravagantes histoires inventées de toutes pièces ; même les rapports de l'Inter State Commerce Commission sur la situation difficile des réseaux ne parviennent pas à ébranler la croyance généralement répandue qu'ils dissimulaient des bénéfices considérables.

Il ne faut pas oublier en outre que d'après la législation en vigueur, la Commission ne pouvait octroyer des augmentations de tarifs qu'à des conditions très strictes ; les réseaux devaient faire la preuve que les tarifs projetés étaient justes et raisonnables, preuve difficile à rapporter par son caractère indéterminé et par le système de comptabilité alors en vigueur.

C'est plus l'existence même de la Commission que la politique de celle-ci qu'il faudrait critiquer. Le système de contrôle des lois de 1886 et de 1906 était adapté à une période de baisse des prix en même temps que de prospérité. Le mécanisme nouveau n'acquies sa véritable puissance qu'à partir de 1906, c'est-à-dire au moment précis où les

conditions économiques se renversaient : il était dérégulé avant même d'avoir pu fonctionner.

The Railroad War Board

Le 6 avril 1917, les Etats-Unis déclaraient la guerre à l'Allemagne. Le Congrès prenait solennellement, vis-à-vis de la nation, l'engagement de consacrer « toute la puissance et toutes les richesses du pays... à la victorieuse conclusion des hostilités ».

Chacun reconnaissait le rôle éminent que pouvaient et devaient jouer les réseaux au cours de la guerre. Mais nul ne savait comment et dans quelles conditions devaient fonctionner les chemins de fer en cas de mobilisation : à la différence de la France et de l'Angleterre leur utilisation n'avait été ni organisée dans ses détails, ni même prévue dans ses grandes lignes.

Le Congrès cependant avait déjà légiféré sur cette importante question. Dès la guerre civile, un Act, en date du 31 janvier 1862, conférait au Président le pouvoir de saisir les transports par voies ferées et d'en assumer la gestion quand cette mesure lui paraîtrait nécessaire au succès des armées du Gouvernement. Ce n'était là qu'une disposition de guerre et il était stipulé que le Président ne devait s'en prévaloir que « pendant le temps nécessaire pour vaincre la rébellion ».

Législation de circonstance et qui ne devait pas laisser de trace. Si bien qu'en 1898, lors de la guerre avec l'Espagne, les réseaux américains, faute de connaître avec précision leur mission militaire et de s'y être préparés, restèrent considérablement au-dessous de leur tâche. Ils parvinrent à assurer le transport des troupes sans gêner le

trafic normal, mais les ravitaillements en matériel et les approvisionnements, mal organisés, se firent dans des conditions déplorables.

« Tout permet de croire, dit M. Dixon, que si le conflit « avait été sérieux et prolongé, cet effondrement complet « du service de l'intendance eût eu une influence décisive « sur le résultat final » (1). Instruit par l'expérience, l'état-major américain, dès 1912, établissait, de concert avec la « Master Car Builder's Association », groupement de fabricants de matériel roulant, un système de panneaux qui devaient, en cas de guerre, marquer distinctement les wagons militaires et leur assurer la priorité de passage. Ce système donna d'excellents résultats en 1916 au cours des hostilités qui mirent aux prises le Mexique et les Etats-Unis.

Dès la fin de l'année précédente, le Ministre de la Guerre avait demandé à « l'American Railway Association », qui groupe la plupart des dirigeants des compagnies de chemins de fer, d'organiser une Commission des transports militaires, chargée d'établir un plan de coopération des réseaux et du Ministère de la Guerre ; lorsque la milice des Etats fut mobilisée au mois de juin 1916, ce plan fut mis aussitôt en application. Des représentants des chemins de fer furent détachés auprès de l'intendance et des différents services de l'armée, ainsi qu'à chaque camp de concentration. Les dirigeants des divers réseaux se réunirent à Washington. Ils s'engagèrent à mettre toutes leurs ressources à la disposition de la Commission des transports militaires. A la différence du Railroad War

(1) Dixon and Parmelee *War Administration of the Railways in the United States and Great Britain*, p. 14.

Board, comité de guerre des réseaux américains qui devait être créé quelques mois plus tard, celle-ci ne s'occupa que du transport des troupes et des approvisionnements sans intervenir dans la conduite générale du trafic.

Les difficultés avec le Mexique ne furent qu'une alerte passagère, mais il paraissait de plus en plus probable que l'Amérique entrerait à son tour dans la conflagration universelle. En prévision de cette éventualité, le Congrès vota, le 29 août 1916, un texte général visiblement inspiré du système en vigueur en Angleterre, qui autorisait, en cas de guerre, le Président des Etats-Unis à réquisitionner les chemins de fer s'il estimait cette mesure nécessaire au salut public (1).

Dès l'entrée en guerre de l'Amérique, le Gouvernement devait faire entendre aux réseaux qu'il était tout prêt à se prévaloir de ses pouvoirs si les chemins de fer se montraient inférieurs à leur tâche. Cette menace ne fut certainement pas sans influencer sur les efforts des compagnies pour instaurer une politique d'entente efficace.

★
★

La loi du 29 août 1916 était la première en date d'une série de mesures destinées à préparer le pays à la guerre, chaque jour plus probable. La plus importante sans doute de ces dispositions fut la création du Conseil de la Défense Nationale. Cet organisme, composé des six principaux ministres, était chargé de prendre toutes les mesures nécessaires à l'organisation du pays, en vue de la lutte. Il devait s'éclairer des avis d'un Comité Consultatif nommé par lui et comprenant sept représentants particulièrement

(1) Cf. Appendice I, p.

qualifiés des grandes industries nationales. M. D. Willard, Président de la Compagnie du « Baltimore et Ohio », fut nommé membre de ce Comité au titre des transports.

Sur son initiative, le Conseil exécutif de « l'American Railway Association » se réunit le 16 février 1917 ; un programme fut établi pour créer une liaison plus intime avec les pouvoirs publics. La Commission des Transports Militaires, qui avait rendu de réels services lors de la guerre du Mexique, fut portée de 5 membres à 18, sous la direction de M. Fairfax Harrison, Président du Southern Railway Company. Ses premiers efforts furent de solliciter l'adhésion de tous les Réseaux à un plan de coopération nationale des transports.

Les événements se précipitaient. La guerre était désormais certaine. Le 5 avril, M. Harrison, Président de la Commission, fit publier une déclaration dans laquelle il annonçait que les réseaux s'étaient concertés pour mettre à la disposition du Gouvernement toutes les facilités de transport dont il pouvait avoir besoin. Il affirmait que les compagnies étaient heureuses de cette occasion de montrer à la nation la valeur en temps de guerre « d'une direction élastique » des transports. C'était en réalité une mise en garde : les réseaux étaient prévenus que cette direction élastique ne serait tolérée qu'à la condition d'atteindre, par des efforts d'entente et de coopération pratique, le degré de rendement nécessité par les transports du temps de guerre. La menace de la réquisition gouvernementale pesait plus que jamais sur la situation.

Le lendemain, 6 avril 1917, les Etats-Unis déclaraient la guerre à l'Allemagne.

L'organisation créée par l'American Railway Associa-

tion parut immédiatement insuffisante au Conseil de la Défense Nationale. Celui-ci invita M. Willard à agir auprès des réseaux et à leur demander de « s'organiser de façon à obtenir la plus grande rapidité possible dans le transport des marchandises ». M. Willard convoqua par télégramme les dirigeants des chemins de fer. Ils se réunirent à Washington, le 11 avril, au nombre d'environ 700. Cette importante assemblée prit des décisions sans précédent dans l'histoire des Etats-Unis. Chacun des réseaux fit abandon de son indépendance pour la durée de la guerre. Il fut établi un seul système de transports pour tout le pays, placé sous les ordres d'un Comité siégeant à Washington. C'était une véritable révolution dans les relations des chemins de fer entre eux. Les réseaux renonçaient officiellement à toute politique de concurrence et se constituaient en association de fait en vue d'obtenir des lignes le meilleur rendement.

La Commission des Transports Militaires prit le nom de Comité Spécial de la Défense Nationale de l'American Railway Association. Ses membres atteignirent le chiffre de 33 ; ils se divisèrent en six sections correspondant aux six principaux services de l'armée. Le pouvoir central fut confié à une Commission de 5 membres choisis par le Comité Spécial dans son sein et qui prit le nom de Railroad War Board, Comité de Guerre des Chemins de Fer. Sept Commissions ou Sous-Commissions, responsables devant le Comité de Guerre des Chemins de Fer, furent organisées, à savoir : la Commission des wagons de marchandises ; — les sous-commissions de : la Comptabilité des transports militaires — la standardisation du matériel militaire — des matériaux et approvisionnements — des

tarifs militaires pour les transports de troupes — des tarifs pour les transports des marchandises — des transports par express. Ce fut par l'intermédiaire de ces organismes que le Railroad War Board exerça son activité.

★
★★

Le système adopté par les réseaux américains était très différent de l'organisation anglaise. Dès les premiers jours de la guerre, le gouvernement britannique, en exécution d'un plan longuement étudié, prit en main la gestion des chemins de fer du Royaume-Uni. La direction en fut confiée à un Comité formé par les dirigeants des principales compagnies. En compensation de cette réquisition totale, l'Etat s'engageait envers les réseaux à maintenir leurs bénéfices nets aux taux atteints au cours de la dernière année d'avant-guerre. En cas d'insuffisance des revenus d'exploitation, des versements de la Trésorerie devaient compléter les recettes obtenues ; s'il y avait des excédents par rapport aux chiffres de 1913, ceux-ci appartenaient de droit au Gouvernement. Au regard du public, il n'y avait guère de changement. Les compagnies étaient administrées par le même personnel qu'avant-guerre ; dividendes et revenus ne variaient pas ; mais la responsabilité de la gestion était assumée par l'Etat au lieu et place des Conseils d'administration. Cela permettait au Gouvernement d'imposer au public, au titre de mesures de guerre, toutes les restrictions au service normal nécessitées par les circonstances ; il avait, en outre, toutes facilités pour l'organisation des transports militaires. La direction et la responsabilité, du point de vue technique, étaient laissées aux hommes d'expérience qui étaient déjà

en temps de paix à la tête des réseaux. C'était un excellent système n'imposant ni changement dans la direction des lignes, ni bouleversement des habitudes, des règlements et de la politique ferroviaire. Il assura d'une façon économique et satisfaisante la marche des transports en Angleterre pendant la durée de la guerre.

Aux Etats-Unis, les chemins de fer conservaient vis-à-vis du Gouvernement leur pleine indépendance sous la condition, toutefois, d'effectuer tous les transports militaires qui leur seraient demandés. Pour faire face au trafic considérablement accru du temps de guerre, ils se constituaient en un Réseau unique pour tout le territoire, obéissant, en tout ce qui concernait la marche du trafic aux ordres du Comité siégeant à Washington. Mais, et là était le défaut de la cuirasse, chaque compagnie gardait son entière liberté financière : il était bien entendu que l'on mettait en commun matériel roulant et lignes, mais non les recettes. L'unification devait nécessairement favoriser certaines compagnies et en léser d'autres ; comment pouvait-on espérer qu'un directeur général de chemins de fer, quel que fût son patriotisme, mit toute son énergie à exécuter des mesures qui devaient nuire, sans compensation aucune et parfois d'une façon irréparable, aux intérêts du réseau commis à ses soins et aux actionnaires dont la confiance l'avait appelé à son poste ?

Malgré ces difficultés, le Railroad War Board se mit énergiquement à la tâche. Son premier but fut de supprimer la concurrence entre les compagnies, si coûteuse en matériel roulant et en main-d'œuvre. Puis, il s'occupa d'effectuer une sorte de division du travail entre les réseaux en vue d'accélérer le mouvement du trafic. Il fallait, en

effet, conjurer au plus tôt la congestion croissante des lignes et parer au déficit en matériel roulant.

Le problème du charbon était l'un des plus urgents : la consommation augmentait tous les jours à mesure que se développaient les industries de guerre. Mais les chemins de fer n'arrivaient plus à assurer ce trafic croissant. D'énormes stocks s'accumulaient sur le carreau des mines, faute de facilités de transport. La production des usines de guerre en était gravement menacée. Des ordres du Railroad War Board réservèrent la presque totalité des wagons découverts au transport du charbon et du minerai ; en même temps que, sur toutes les lignes, la priorité de passage était réservée au combustible. Des dispositions importantes furent prises pour augmenter la rapidité du chargement et du déchargement des wagons aux ports des Grands Lacs et de l'Atlantique ; le mouvement du charbon gras fut réservé à ces derniers. Les manipulations du combustible se firent sans distinction de propriétaires et sans attendre leurs instructions. Les résultats de ces efforts ne se firent pas attendre. Le transport des wagons de charbon de toute sorte s'accrut en 5 mois, de mai à septembre 1917, de plus de 20 % par rapport à la période correspondante de 1916.

Le Railroad War Board mit l'embargo sur toutes les lignes menacées de congestion, dérivant sur des lignes parallèles le trafic qui, normalement, aurait emprunté des voies encombrées ; des pénalités furent imposées aux expéditeurs négligents qui conservaient trop longtemps les wagons à charger. Le nombre des trains de voyageurs fut réduit ; les voitures particulières et les wagons-salons, furent supprimés en totalité ou en partie. Le Rail-

road War Board consacra ses plus persévérants efforts à obtenir la disparition de la pratique abusive de ne charger qu'à moitié les wagons de marchandises ; une gigantesque campagne fut lancée en vue d'obtenir des expéditeurs que tous les wagons fussent désormais chargés, non plus seulement à leur capacité normale, mais avec une surcharge de 10 %. Ces efforts eurent un plein succès. Le coton que l'on transportait habituellement par lots de 50 balles, le fut désormais en lots de 65 à 75 balles ; l'économie de wagons qui en résulta fut estimée à environ 100.000. Le sucre fut transporté par wagons portant 30.000 kilogs au lieu de 10.000 ; les wagons qui contenaient 125 tonneaux de pommes de terre en 1916 en transportaient 200 à la fin de 1917.

Le bilan du Railroad War Board, au bout de 7 mois d'expérience, révéla l'importance des résultats obtenus. Entre le mois d'avril et le mois de novembre 1917, le matériel roulant n'avait augmenté que dans la proportion de 1,3 % pour les locomotives et 2,5 % pour les wagons, mais le chiffre moyen de tonnes transportées par train s'était accru de 7,7 % et le chiffre de tonne par wagon de 9,2 %. Pendant le même laps de temps, le nombre des locomotives en instance de réparation avait décréu de 9,2 % et celui des wagons de 7,9 %. Malgré l'augmentation du poids de chaque train et de chaque wagon, le chiffre de kilomètres parcourus chaque jour s'était élevé dans la proportion de 3,5 % pour les locomotives et de 0,7 % pour les wagons (1).

C'étaient là des résultats dont le Railroad War Board pouvait à bon droit s'enorgueillir.

(1) Cf Appendice III.

CHAPITRE III

LA CRISE : NOVEMBRE-DÉCEMBRE 1917

Cette situation ne dura pas. Les mois de novembre et de décembre 1917 devaient être comptés parmi les périodes les plus critiques que les réseaux américains eussent eu à traverser.

Les statistiques des transports révélaient bien un progrès net par rapport aux chiffres des mois correspondants de 1916, mais cette augmentation se montrait inférieure à celle que l'on avait réalisée les mois précédents. En même temps, le trafic prenait chaque jour plus d'ampleur. les industries de guerre développaient sans mesure leur production ; beaucoup d'usines travaillaient maintenant 24 heures par jour. Aux réseaux déjà surmenés on demandait de nouveaux efforts pour transporter matières premières et minerais nécessaires aux fabrications militaires, puis pour amener les produits achevés aux points d'utilisation. La plupart de ces industries se trouvaient situées dans les régions de l'Est que devait aussi traverser l'immense courant des productions agricoles et des produits d'exportation à destination de l'Europe. Cet état de choses jeta les lignes de l'Est dans une situation périlleuse, créant une congestion qui parut parfois devoir aboutir à l'arrêt complet du trafic.

En outre, de nombreux bateaux de cabotage avaient

été réquisitionnés, d'où une surcharge supplémentaire à la circulation ferroviaire qui dut assurer leurs transports. Un hiver exceptionnellement rigoureux ajouta de nouvelles difficultés ; plusieurs ports furent bloqués par les glaces et le trafic dut être interrompu sur un certain nombre de lignes. Soumis à un effort considérable, le matériel roulant, à la fin de 1917, était très fatigué. Bien des réparations n'avaient pu avoir lieu ou avaient été sommairement faites. Les locomotives, en particulier, étaient en mauvais état ; tout le mouvement du trafic s'en trouva gravement atteint.

★ ★

A ces difficultés d'ordre technique s'en ajoutèrent d'autres : en premier lieu les exigences de la main-d'œuvre ne faisaient que croître tandis que son recrutement devenait plus difficile. La question du personnel était depuis longtemps l'un des plus lourds soucis des réseaux. En raison de leurs déboires financiers, ils étaient dès avant la guerre contraints de payer à leurs employés des salaires sensiblement inférieurs à ceux de l'industrie. Il en résulta une instabilité de la main-d'œuvre particulièrement accusée dans le service de la Traction et des Ateliers. Certaines lignes voyaient se renouveler leur personnel deux ou trois fois par an (1). La guerre vint accentuer la gravité de la situation : l'année 1917 vit croître considérablement les prix et le coût de la vie, déterminant une demande générale d'élévation des salaires. La raréfaction de plus en plus marquée de la main-d'œuvre causée par le développement sans précédent de l'industrie et par l'établissement

(1) F. H. Dixon *Railroads and Government — their relations in the United States 1910-1921*, p. 177.

de la conscription, vint accroître la puissance et les exigences des syndicats ouvriers. Assurés du succès ils se livrèrent à de véritables coups de force, dont le plus typique fut celui du mois de mars 1917, par lequel ils obtinrent l'application de la journée de huit heures.

Sous la menace d'une grève générale des employés du service de l'exploitation, le Président Wilson avait appuyé un projet de loi limitant pour cette catégorie de personnel la journée de travail à huit heures par jour ; le Congrès vota dès l'année 1916 ce projet connu dès lors sous le nom de « Adamson Act ». Les réseaux demandèrent alors à la Cour Suprême de déclarer que ce texte était inconstitutionnel. Après plusieurs mois d'attente, les Syndicats firent savoir, au début de l'année 1917, que la grève générale serait votée si les chemins de fer n'acceptaient pas la journée de huit heures, quel que pût être l'arrêt de la Cour Suprême. Sur les instances du Président Wilson, alarmé des répercussions d'un arrêt des transports à cette époque critique, les compagnies durent se plier aux exigences des syndicats et consentir à la journée de 8 heures. Cette décision fut prise le 19 mars 1917 dans la matinée. L'après-midi du même jour, la Cour Suprême se prononçait en faveur de la constitutionnalité de l'Adamson Act. C'était là une double victoire pour les syndicats, dont l'autorité et le prestige en furent considérablement rehaussés.

Encouragées par leur succès, les organisations professionnelles tirèrent de nouveaux avantages de la menace de grève ; de nombreux ajustements de salaires durent être étudiés et consentis dans l'espace de quelques heures, pour éviter des grèves qui risquaient de désorganiser définitivement les transports au moment où leur bonne marche im-

portait suprêmement à la vie du pays. Suivant la remarque judicieuse de M. Dixon, le « Railroad War Board », s'il devait obtenir des résultats considérables sur le domaine technique, ne pouvait guère résoudre les problèmes ouvriers.

En même temps les prix montaient partout ; en novembre 1917 cette hausse prit une brusque ampleur. Les industries de guerre, plus florissantes que jamais, accordèrent assez facilement de notables augmentations de salaires à leur personnel. Dès lors, se développa parmi les cheminots une agitation considérable qui visait à obtenir des réseaux des avantages équivalents à ceux qu'accordaient à leur main-d'œuvre les autres industries. Mais les compagnies parurent décidées à refuser toute augmentation ; beaucoup plus unies qu'avant la guerre, elles se sentaient plus fortes pour résister à la pression des syndicats et s'opposer à de nouvelles dépenses qui eussent aggravé une position financière déjà extrêmement difficile.

Il parut bientôt que la lutte était sans issue. Son importance attira l'attention du Président Wilson qui intervint auprès du Railroad War Board. La réponse de celui-ci, donnée le 19 novembre 1917, fut inattendue : après avoir déclaré que les réseaux demeuraient formellement attachés, d'une façon générale, au principe de l'arbitrage pour la solution des litiges avec les syndicats, il annonçait que, pour la durée de la guerre, en vue d'éviter toute interruption du trafic, les compagnies plaçaient « leurs intérêts entre les mains du Président pour que celui-ci pût en disposer selon les nécessités du bien public ». En d'autres termes, elles acceptaient d'avance les décisions du Gouver-

nement. C'était une mesure fort habile et grosse de conséquences. Le Gouvernement désormais serait moralement responsable des salaires vis-à-vis de la classe ouvrière, et de la situation financière des chemins de fer vis-à-vis de leurs actionnaires et obligataires : les augmentations de salaires décidées par le Président paraîtraient comme des mesures de circonstance qui pourraient peut-être ouvrir un droit à réparation pour les réseaux. Mais c'était en revanche l'aveu par les compagnies de leur incapacité à résoudre seules une des données les plus importantes du problème, la question de la main-d'œuvre. C'était en outre inviter l'Etat à assumer pleinement la responsabilité et la gestion des Réseaux. On devait s'en rendre compte quelques semaines plus tard.

Le 22 novembre, le Président Wilson tint une conférence avec les Présidents des 4 syndicats de cheminots les plus importants, les 4 « fraternités », qui n'eut pour résultat que de mettre en évidence les exigences, en grande partie justifiées, des associations professionnelles. Le 1^{er} décembre, deux des fraternités présentèrent aux réseaux des demandes d'augmentation qui tendaient à élever le taux des salaires de 40 % environ. Les autres syndicats étaient sur le point de faire de même (1) au moment de l'intervention présidentielle : ils devaient avoir gain de cause dans le courant de l'année 1918.

Le Problème Financier

Le problème devenait de plus en plus difficile : si le Gouvernement faisait droit à ces demandes syndicales, les

(1) Dixon, *op. cit.*, p. 180.

réseaux seraient-ils en mesure de supporter les nouvelles charges financières qui en découleraient ? Vue sous cet angle, la situation prenait un aspect angoissant. Les trésoreries des compagnies se sentaient de plus en plus gênées. En vain, pour faire face à l'accroissement des dépenses d'exploitation, les lignes avaient-elles présenté aux Commissions des Etats et à l'Inter State Commerce Commission, des demandes de relèvement des prix des transports. Cette dernière avait bien accordé quelques augmentations des tarifs de marchandises et des voyageurs, mais la plupart des Etats s'étaient refusé à la suivre en ce qui concernait les transports à l'intérieur de leurs frontières.

Pourtant les besoins des réseaux étaient pressants. Il fallait rembourser certaines obligations venues à échéance ou les renouveler dans des conditions très difficiles ; les disponibilités du marché étaient en effet presque entièrement absorbées par les emprunts d'Etat. Il fallait de toute urgence continuer et achever les travaux d'amélioration décidés pendant les exercices précédents ou en cours d'exécution. Il était nécessaire d'adopter un programme d'extension important qui permit aux réseaux de faire face au volume énorme du trafic en temps de guerre ; le besoin se faisait durement sentir de locomotives, de wagons de marchandises, d'ateliers plus nombreux, de nouveaux quais d'embarquement. La hausse des prix et des matières premières rendait ces travaux plus onéreux encore. On s'explique donc sans peine la situation très défavorable des compagnies à la fin de l'année 1917. Beaucoup de lignes ne savaient plus comment faire face à leurs échéances quotidiennes. S'il en faut croire M. Hines, plus de la moitié des Réseaux parmi les plus importants n'a-

vaient que des disponibilités insuffisantes pour faire face à leurs besoins immédiats (1). Il est certain que l'intervention gouvernementale épargna à de nombreuses compagnies la faillite ou la liquidation judiciaire.

La Crise : sa solution.

Ajoutant encore aux difficultés de la situation, une disette de wagons de marchandises aussi grave que celle du mois de mai précédent (2) fut provoquée par l'intense congestion des réseaux situés entre le méridien de Chicago et la côte de l'Atlantique. Le public s'en plaignit véhémentement. On déclara que le manque de facilités de transports était la cause de la moindre production de charbon. Le Railroad War Board sentit qu'il lui fallait intervenir énergiquement et que la sauvegarde de l'indépendance des réseaux était à ce prix.

Dans les derniers jours de novembre, il fut annoncé que toutes les lignes situées à l'est de Chicago seraient dirigées comme un seul et unique réseau en vue d'obtenir la plus grande célérité possible dans le mouvement des marchandises. A ces fins, un Comité de sept membres fut créé qui reçut le soin de redresser la situation. Ce Comité s'établit à Pittsburg, point névralgique des communications ferroviaires. Ses premiers ordres, datés du 28 novembre 1917, étaient empreints d'une vigueur remarquable : suppression totale de certains trains, embargo sur tous les transports d'acier brut destiné à l'exportation à l'exception des envois faits par le Gouvernement, interdiction au trafic

(1) Hines, *op. cit.*, p. 130.

(2) Dunn, *Regulation of Railways*, p. 6.

dirigé sur les points au-delà de la région de Pittsburg d'emprunter les lignes qui la traversaient, etc... (1).

De plus, le Railroad War Board présenta au Gouvernement une liste de produits non indispensables à la vie de la nation en demandant qu'il fût interdit de les faire circuler par chemins de fer, pour réserver toutes les disponibilités des réseaux aux transports essentiels. Cette demande n'eut pas de succès.

Le 6 décembre 1917, l'Inter State Commerce Commission fit parvenir au Congrès un rapport dépeignant la gravité de la situation et demandant que le Congrès adoptât d'urgence l'un ou l'autre des remèdes préconisés par la Commission. Le premier envisageait l'abrogation, pour la durée de la guerre, des lois contre les trusts, afin de permettre aux compagnies d'amalgamer plus intimement toutes leurs ressources et d'unir tous leurs efforts pour surmonter les difficultés présentes. Le trésor devait fournir aux lignes l'aide financière dont elles avaient besoin.

L'autre alternative consistait dans la réquisition des chemins de fer par le Gouvernement, conformément à la loi du 26 août 1916, et dans leur gestion par l'Etat moyennant une indemnité versée aux réseaux (2). Quelle que fut la décision que l'on prit, disait la Commission, il importait qu'elle intervint immédiatement.

L'on ne fut pas longtemps avant d'apprendre que le Président Wilson avait choisi cette seconde solution.

★★

Les efforts du Railroad War Board n'avaient pas eu

(1) Dixon et Parmelee, *op. cit.*, p. 60.

(2) Dixon et Parmelee, *loc. cit.*

les résultats désirés. La situation des réseaux américains était certainement moins bonne au mois de décembre 1917 qu'au mois d'avril précédent. A qui en incombe la responsabilité ? C'est là chose difficile à préciser. La situation ferroviaire défectueuse de la fin de l'année 1917 s'explique par de multiples raisons.

Le trafic avait alors atteint des proportions considérables, qui dépassaient de beaucoup les possibilités des lignes américaines, tout au moins de celles qui se trouvaient comprises dans les régions de l'Est. Cet état de choses paraissait sans issue, car les réseaux se trouvaient, faute de ressources financières, dans l'impossibilité de réaliser les améliorations et les extensions nécessaires qui eussent permis de faire face au volume énorme, et chaque jour croissant, des transports. Comme il a été dit plus haut, la hausse des prix rendait extrêmement onéreux tout programme de constructions nouvelles. D'autre part, l'élévation des salaires réduisait et parfois supprimait les profits des compagnies, profits qu'il leur était impossible d'augmenter en raison de l'attitude méfiante et hostile de l'Inter State Commerce Commission et des organismes de contrôle des Etats : quant à contracter de nouveaux emprunts, il ne fallait pas y songer.

Bien qu'accomplissant un service public de première importance, les réseaux ne recevaient de l'Etat aucune aide et aucun appui. Bien plus, la législation fédérale, comme la législation des Etats, les réglementaient d'une façon étroite qui ne permettait pas aux efforts de coopération et d'entente du Railroad War Board de donner tous les résultats qu'on pouvait en escompter. De nombreuses

mesures prises par ce dernier sous la pression des circonstances étaient nettement illégales. Le Ministère de la Justice de Washington voyait d'un œil très défavorable ces infractions aux lois contre les trusts et aux dispositions prohibant les ententes entre réseaux et ceux-ci se trouvaient bridés par l'attitude du Congrès qui, malgré les circonstances de la guerre, se refusait à admettre aucune dérogation à cette législation du temps de paix.

Il avait manqué enfin au Railroad War Board une essentielle condition de succès : le temps. Quelques mois n'étaient qu'un délai insuffisant pour remplacer l'ancien état de concurrence par une politique efficace d'entente et de travail en commun. Qu'on n'oublie pas en effet qu'il s'agissait pour cet organisme sans pouvoir légal d'obtenir, par la seule persuasion, un changement total des habitudes et de la réglementation de 2.900 compagnies particulières. Il faut ajouter que nombre des mesures prises par le Railroad War Board ne pouvaient avoir leur plein effet qu'au bout d'un certain délai. Il est bien probable, par exemple, que la décongestion des réseaux de l'Est, qui marqua la fin du printemps 1918, était autant le résultat des efforts du Railroad War Board que de ceux de l'Administration Fédérale des Chemins de Fer qui lui succéda à partir du 1^{er} janvier 1918. A cette réglementation légale trop stricte, imposée aux réseaux, l'on doit en définitive l'insuccès du Railroad War Board. On serait donc tenté de trouver injuste qu'une sanction aussi dure que la réquisition légale ait été infligée aux chemins de fer pour des faits dont ils n'étaient, d'une façon générale, pas responsables. En réalité, ce n'était pas une question de justice ; la méthode

adoptée pour assurer la bonne marche des transports n'avait pas réussi : il fallait changer de méthode.

Que les chemins de fer laissés à leurs propres forces eussent pu surmonter la crise, cela semble très douteux. Ils seraient probablement venus à bout des difficultés de la circulation sur les lignes de l'Est, mais il fallait l'autorité, la puissance et les réserves de l'Etat pour résoudre victorieusement les difficiles problèmes de la main-d'œuvre, des ressources financières, des rapports et conflits avec les organismes officiels.

DEUXIÈME PARTIE

La Gestion Fédérale des Chemins de Fer

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE IV

L'INTERVENTION GOUVERNEMENTALE

Le 26 décembre 1917 devait marquer une date importante dans l'histoire des Chemins de Fer américains : par une proclamation officielle de ce jour, le Président Wilson, conformément à la loi de 1916, décida la réquisition des moyens de transports et en assumait la gestion. Ce document important était accompagné d'une déclaration par laquelle le Président justifiait son geste et indiquait les grandes lignes de la nouvelle organisation (1).

La proclamation, dans un premier paragraphe, énumérait les diverses compagnies et le matériel, objets de la réquisition. Puis, venait la nomination de M. Mc Adoo, Ministre des Finances et gendre du Président, aux importantes fonctions de Directeur général des chemins de fer. Le document précisait que la gestion des réseaux devait s'effectuer comme dans le passé par l'organe des conseils d'Administration des diverses compagnies, mais sous le contrôle et la direction de M. Mc Adoo. Son autorité était

(1) On trouvera la traduction de ces deux documents à l'Appendice II.

même, chose étonnante, placée au-dessus, non seulement des pouvoirs des Commissions des chemins de fer des Etats, mais de l'Inter-State Commerce Commission elle-même, organisme cependant créé par la législation fédérale.

Le Président déclarait ne pas saisir les tramways urbains et suburbains. Il promettait aux compagnies dépossédées une « compensation juste et raisonnable » sous forme de versement annuel égal à la moyenne de leurs revenus nets d'exploitation des trois années qui se terminaient au 30 juin 1917. Les droits des actionnaires et créanciers des diverses lignes devaient être entièrement sauvegardés ; le paiement des dividendes et des intérêts des dettes contractées par les réseaux était autorisé sous réserve de l'approbation du Directeur général. Une autre importante disposition exigeait le consentement préalable de celui-ci pour l'exercice de toute action réelle contre les entreprises réquisitionnées. Enfin, la mise en vigueur du nouveau régime était fixée au 28 décembre 1917, bien qu'au point de vue comptable la prise de possession ne dut dater que du 31 décembre 1917 à minuit.

La déclaration publiée en même temps que la proclamation débutait par un vif éloge adressé au Railroad War Board, « qui avait fait preuve d'un grand zèle patriotique en même temps que d'une grande valeur ». Mais il s'était heurté « à des difficultés qu'il était impossible d'éviter ».

Le Président expliquait sa décision par la nécessité « de réorganiser les moyens de transports sous une direction unique et d'employer une méthode simplifiée de coopération que l'expérience avait montrée impossible à obtenir sous une direction privée ». Il était juste, d'autre

part, de ne pas laisser plus longtemps sans compensation les réseaux lésés par les règles nouvelles et les mesures d'exception imposées par l'état de guerre ; or, pour effectuer ce redressement il était absolument nécessaire, comme le fait valoir la déclaration présidentielle, « que les intérêts financiers du Gouvernement, comme ceux des chemins de fer eux-mêmes, fussent placés sous un seul et même contrôle ». Il n'est pas douteux que la détresse financière des réseaux fût un des facteurs qui eurent le plus d'influence sur la décision de Wilson.

Le Président s'engageait à demander au Congrès, pour sauvegarder les droits des actionnaires et des obligataires des diverses compagnies, les garanties suivantes :

— Conservation des lignes dans le même état d'entretien qu'au jour de la réquisition gouvernementale ;

— Versement aux Compagnies dépossédées d'une indemnité annuelle calculée, comme nous l'avons vu, sur la base des trois derniers exercices.

Enfin, on expliquait la nomination de M. Mc Adeo au poste de Directeur général par ses fonctions de Ministre des Finances qui lui permettaient « de coordonner mieux que personne les différents intérêts financiers en présence et d'éviter, grâce à une direction systématique, de graves conflits autrement inévitables » (1).

★
★

C'est sur ces bases, sommairement délimitées, qu'allait s'édifier de toutes pièces la plus gigantesque entreprise d'Etat que le monde eût encore vue. Dès les premiers jours du « Federal Control », c'est-à-dire de la Régie Fé-

(1) Proclamation présidentielle.

dérale, le Directeur général, M. Mc Adoo, s'attacha à créer une organisation complète susceptible d'une durée indéfinie, et qui substituât à la poussière des compagnies privées un réseau unique, fortement centralisé et dirigé de Washington. L'application de ce programme n'allait pas sans violer de nombreuses dispositions légales émanant, soit du Congrès Fédéral, soit de la législature des Etats : la seule base juridique de toute l'activité déployée par le Directeur général était l'article premier de la loi du 26 août 1916 cité plus haut, dont le moindre défaut était l'extrême imprécision. Il donnait formellement au Président en cas de guerre « le pouvoir de prendre possession et d'assumer la charge de tous les moyens de transports ». Sans être formaliste, on peut estimer que ce texte n'abrogeait pas du même coup toute la législation antérieure sur les chemins de fer et que le Président restait tenu, dans la gestion des réseaux, à observer les dispositions légales imposées aux transports publics.

Ce scrupule juridique n'embarrassa aucunement les consciences américaines, pendant les 3 mois qui séparèrent la proclamation présidentielle de la ratification parlementaire de cet acte. Le congrès se contenta d'approuver la décision gouvernementale et l'organisation créée par le Directeur général.

★ ★

On ne saurait trop insister sur l'ampleur de l'opération de nationalisation qu'annonçait la proclamation du 26 décembre 1917. Que l'on envisage le nombre, la valeur ou l'étendue des entreprises saisies, ou que l'on examine le chiffre de la population directement intéressée dans cette opération, soit à titre d'employés de chemins de fer, soit

comme actionnaires et créanciers des réseaux, ou, enfin, que l'on s'applique à mesurer l'importance de cette industrie dans la vie nationale américaine et les conséquences profondes que devait avoir cette décision, on ne peut s'empêcher d'être impressionné par l'envergure de cette prise en charge. Ce qui n'est pas moins saisissant, c'est la sûreté de décision et l'énergie qui permirent au Président Wilson et à son cabinet d'examiner la question, de choisir une solution et de passer à l'exécution en moins de trois semaines : le 6 décembre 1917, l'Inter-State Commerce Commission dénonçait le péril couru par les transports ferroviaires, le 26 décembre paraissait la proclamation présidentielle.

Devaient être saisis « tous moyens de transports et « accessoires, situés en totalité ou en partie à l'intérieur des « frontières continentales des Etats-Unis et consistant en « chemins de fer et autres moyens de transports desservant les côtes ou l'intérieur du pays et actuellement « engagés dans les transports publics, qu'ils soient mus à « la vapeur ou à l'électricité, inclus les terminus, les compagnies gérant ces terminus (1), les wagons-lits, wagons-salons, wagons-privés, lignes privées, élévateurs, magasins, lignes de télégraphe et téléphone et, en général, « tout ce qui fait partie de ces transports par fer et par « route » (2). Un assez grand nombre de compagnies devait néanmoins rester en dehors de la gestion fédérale ;

(1) Lorsque plusieurs réseaux desservent la même gare, il arrive souvent aux Etats-Unis que ce soit une compagnie indépendante qui est propriétaire de la gare « bâtiments et voies d'accès » et qui l'exploite. On donne à ces compagnies le nom de compagnies terminus « terminal companies ».

(2) Cf. La Proclamation présidentielle, appendice n° 2.

les plus importantes étaient constituées par les 855 lignes qui portent, dans la classification de l'Inter-State Commerce Commission (1), le nom de « lignes à faible parcours » et qui correspondent à peu près, toutes proportions gardées, à nos chemins de fer d'intérêt local. La proclamation présidentielle qui excluait formellement de son domaine d'application les tramways urbains et suburbains, n'avait pas précisé la situation de ces compagnies. Dès ses débuts, l'Administration Fédérale des Chemins de Fer les considéra comme en dehors de son ressort ; aucun Directeur Fédéral ne fut placé à leur tête ; leurs biens ne furent pas saisis et leur direction ne subit aucune modification du fait de la réquisition des autres réseaux.

Le statut juridique du nouveau régime des transports fut établi par la loi du 21 mars 1918 dite « Federal Control Act », loi de la gestion fédérale. Elle présentait les dispositions suivantes : « Tout réseau concurrent d'une compagnie saisie par le Gouvernement, ou relié à celle-ci, sera « considéré comme soumis à la gestion fédérale et aura « droit à bénéficier de toutes les dispositions importantes « de la présente loi » (article premier). Ce texte visait peut-être, au début, le cas des chemins de fer d'intérêt local, mais il s'appliquait également aux diverses com-

(1) L'Inter State Commerce Commission a établi une classification des réseaux américains à laquelle nous nous référerons désormais : les compagnies dont le revenu d'exploitation dépasse un million de dollars par an constituent « les Chemins de Fer de la première catégorie ». La deuxième catégorie embrasse ceux dont le revenu dépasse 100.000 dollars. La troisième catégorie comprend toutes les autres. En raison de la faible longueur des voies exploitées par les réseaux de la deuxième et de la troisième catégories, on les désigne communément sous le nom de « Chemins de Fer à faible parcours » (short lines).

pagnies exploitant des gares, aux lignes créées par certaines industries pour faciliter leurs opérations de transport, etc... L'Administration fédérale, conformément à l'article 14 de la même loi qui lui en donnait la faculté, restitua à leurs propriétaires, dès la fin de juin 1918, 2.161 entreprises diverses qui n'avaient jamais été, à vrai dire, effectivement saisies par le Gouvernement (1).

Les compagnies réquisitionnées, qui furent au nombre de 555, exploitaient plus de 585.000 kilomètres de voies ferrées, dont 386.000 de voies principales ; leur matériel roulant comprenait 2.408.518 wagons de marchandises, 66.070 locomotives et 55.939 voitures à voyageurs ; les approvisionnements et les stocks représentaient une valeur de plus de 532 millions de dollars et leur encaisse atteignait 300 millions de dollars (2).

Enfin, la réquisition gouvernementale fut également appliquée aux transports par eau. Les voies navigables comprenaient, en 1918, 57 canaux d'une longueur de 4.900 kilomètres, et plusieurs milliers de kilomètres de rivières et fleuves navigables, de lacs et d'estuaires.

L'Administration Fédérale des Chemins de Fer.

Nommé Directeur Général le 26 décembre 1917, M. Mc Adoo s'appliqua sans délai à créer l'organisation nécessaire pour unifier et diriger ce gigantesque réseau national qu'allaient constituer les lignes saisies. Il s'entoura d'hommes de valeur, hauts fonctionnaires ou Présidents

(1) F. H. Dixon, *loc. cit.*, p. 134.

(2) Rapport du Directeur général des Chemins de Fer pour l'année 1924, p. 2.

d'importantes compagnies de chemins de fer, comme M. John Skelton Williams, Comptroller of Currency, A.H. Smith, Président de la Compagnie du New-York Central Railroad, John Barton Payne, Membre de la Chambre des Appels en matière fiscale.

Dès les premiers mois de l'année 1918 fut constituée l'Administration fédérale des Chemins de Fer, qui prit le nom de « United States Railroad Administration ». Elle comprenait des organes de direction établis à Washington, et des organes d'exécution répartis par régions. L'organisation centrale était formée d'un certain nombre de divisions que nous appellerions des « directions générales » ; direction générale du Contentieux, direction générale des Finances et des Achats, direction générale des Opérations, direction générale du Trafic, direction générale de la Main-d'œuvre, direction générale du service du Public et de la Comptabilité, direction générale des dépenses de Premier Etablissement, enfin, direction générale des Voies navigables ; à la tête de chacun de ces services furent placées des personnalités connues pour leur compétence.

Le pays fut divisé en trois grandes sections : région de l'Est, de l'Ouest et du Sud. Au mois de juin 1918, certaines de ces divisions furent dédoublées : la région de l'Est fut divisée en région de l'Est, région de l'Alleghany, région de Pocohontas. L'Ouest donna naissance aux régions du Nord-Ouest, du Sud-Ouest et du Centre-Ouest. Chaque région fut confiée à un directeur régional toujours choisi parmi les dirigeants des grandes compagnies. Une assez large part d'initiative leur fut réservée, en principe, sous le contrôle du directeur général. Leur mission consistait à coordonner et unifier les moyens de transport et les efforts

des divers réseaux de leur territoire et à veiller à l'observation par chacun d'entre eux des ordres émanant de Washington.

En ce qui concerne la gestion de chacune des compagnies, l'attitude de l'Administration Fédérale varia au cours de l'année 1918. Pendant quelques mois, le Directeur général se contenta de déléguer à la tête de chaque ligne, comme son représentant, un membre du personnel normal de direction de ces lignes ; puis on décida de nommer, pour chaque réseau, un directeur fédéral chargé seul d'assumer la gestion et toujours choisi dans le personnel de direction. Dans de nombreux cas, ce fut le Président de la Compagnie qui reçut le titre et les fonctions de directeur fédéral, mais il arriva souvent aussi que, dans un esprit de défiance envers le Président du Conseil d'Administration, représentant attitré des intérêts des actionnaires, on choisit un de ses subordonnés, présumé moins soucieux de sauvegarder les intérêts des propriétaires des réseaux au détriment des consignes reçues de l'Administration Fédérale ; en revanche, l'Administration intérieure de chaque ligne fut laissée intacte. L'Administration Fédérale des Chemins de Fer des Etats-Unis se présentait ainsi comme un organisme puissamment hiérarchisé, capable de se faire rapidement obéir par les centaines de compagnies soumises à ses ordres et en liaison intime avec le Gouvernement. M. Mc Adoo ne tarda pas, en qualité, non pas de Ministre des Finances, mais de Directeur général des Chemins de Fer, à faire partie du Cabinet de Guerre du Président Wilson où n'entraient, avec les Ministres de la Guerre et de la Marine, que les chefs de la Commission des Transports Maritimes (Shipping Board), des Offices

du Ravitaillement, des Combustibles et de quelques autres organismes d'importance vitale pour le pays.

Dès le début, l'Administration Fédérale voulut avoir sa propre politique distincte de celle que lui avait léguée le Railroad War Board. Instituée d'abord pour faire face à d'impérieuses nécessités de fait et assurer, en dépit de tous les obstacles, le service des transports indispensable à la victorieuse continuation de la guerre, elle prétendit rapidement engager l'avenir et démontrer, par sa propre expérience, l'utilité et la nécessité de la nationalisation permanente des moyens de transport. Cette question était depuis longtemps l'objet de discussions passionnées, non seulement des économistes, mais des journalistes et du grand public. En 1917, une collection de manuels destinés aux conférenciers publics avait pu faire paraître un volume entier composé d'extraits d'études et d'articles consacrés à ce seul problème.

Partisan de la nationalisation, M. Mc Adoo annonça au pays que le nouveau régime allait non seulement résoudre les difficultés du moment, mais permettre de réaliser de substantielles économies et d'abaisser le prix des transports. En réalité, la politique de l'Administration Fédérale devait poursuivre, au cours de l'année 1918, deux buts intimement mêlés :

Assurer aux voies ferrées un rendement tel que les transports du pays pussent être entièrement exécutés.

Par toute une série de mesures, amalgamer les diverses compagnies en un seul réseau national qui permit à la fois de réaliser le meilleur système de transport en temps de guerre, et de préparer l'avenir en imposant comme un fait accompli, et en présentant comme un progrès, la

nationalisation pratique des transports par chemins de fer.

Si l'Administration Fédérale devait mériter par la suite la reconnaissance du pays par l'excellente façon dont elle avait exécuté la première partie de son programme, et assuré la bonne marche du service pendant la guerre, il ne devait pas en être de même pour le second article de foi de sa politique. La nationalisation des voies ferrées était condamnée pour de longues années aux yeux du public américain quand se termina la période de gestion fédérale.

CHAPITRE V

LES RELATIONS DE L'ADMINISTRATION DES CHEMINS DE FER AVEC LES AUTORITÉS FÉDÉRALES LES ÉTATS ET LES COMPAGNIES

Le Congrès des Etats-Unis ratifia, le 21 mars 1918, la saisie des chemins de fer. L'importante loi de ce jour, dite « Federal Control Act », précisait et développait les diverses dispositions de la proclamation du 26 décembre précédent, ainsi que la plupart des mesures prises jusqu'à ce jour par l'Administration Fédérale des Chemins de Fer. Il était d'ailleurs difficile au Parlement américain, mis en présence du fait accompli et pleinement conscient des nécessités imposées par la guerre, de faire autre chose que d'approuver la politique du Président Wilson.

La loi du 21 mars, reprenant les termes de la Proclamation, autorisait le Président à verser aux réseaux dépossédés, à titre de compensation pour la saisie de leur propriété, une rente ne dépassant pas le produit net annuel moyen d'exploitation des trois exercices précédant le 30 juin 1917. Ce chiffre devait être calculé et vérifié par l'Inter-State Commerce Commission, dont la décision restait sans appel. Tout bénéfice supplémentaire encaissé par les compagnies devait être propriété de l'Etat. Sur cette rente annuelle, les réseaux devaient acquitter les

impôts de guerre, mais toutes les autres impositions devaient être considérées comme frais d'exploitation et incluses dans ceux-ci. Les dividendes devaient rester les mêmes que ceux qui avaient été versés au cours des trois années de la période dite « période de comparaison ». Le Président pouvait néanmoins autoriser dans certains cas la distribution de dividendes supérieurs ; et même, lorsque, au cours de cette période de comparaison, les compagnies n'avaient rien versé à leurs actionnaires, le Président pouvait déterminer le taux des dividendes à attribuer pendant la période de la gestion fédérale.

L'Administration gouvernementale des Chemins de Fer était autorisée à conclure avec les compagnies saisies des contrats réglant, conformément à la loi, toutes les questions naissant de la réquisition des chemins de fer. Ces conventions devaient obligatoirement contenir des clauses concernant les questions d'entretien et d'amortissement, ainsi que les réserves, afin de permettre, à la fin de la période de gestion fédérale, la restitution aux réseaux de leur propriété « substantiellement en aussi bon état » qu'à l'origine du Federal Control, tout en tenant compte des sommes dépensées par l'Administration des chemins de fer pour leur entretien au cours de la période de saisie.

Le Président avait la faculté d'obliger les compagnies à effectuer toutes les améliorations utiles et à se procurer l'équipement exigé par les besoins de la défense nationale ou de l'intérêt public. Il pouvait avancer tout ou partie des fonds nécessaires pour ces dépenses. Ces avances devaient porter intérêt au profit du Gouvernement au taux fixé par le Président. Ces dépenses en capital, effectuées avec l'approbation du Gouvernement, devaient rapporter aux Com-

pagnies un intérêt raisonnable qui serait ajouté à la rente garantie. Ne devaient pas être considérés comme des avances les frais occasionnés au Gouvernement par la construction et l'aménagement des lignes desservant les camps militaires, les quais appartenant à la Marine Nationale, les casernes, etc...

En cas de refus par une compagnie de conclure sur ces bases un contrat avec le Gouvernement, le Président était autorisé à lui verser 90 % de la compensation annuelle ; les sommes restant dues devaient être déterminées exactement par un Comité d'arbitrage, nommé par l'Inter-State Commerce Commission. Chaque partie avait le droit d'en appeler de la décision de ce Comité à la « court of claims », qui jugeait en dernier ressort.

Le Congrès accorda à l'Administration Fédérale une somme de 500 millions de dollars qui devait constituer, avec les bénéfices éventuels, le fonds de roulement nécessaire pour payer les dépenses de l'Administration Fédérale, et combler le déficit éventuel des chemins de fer par rapport aux sommes garanties, tout en faisant face aux améliorations et renouvellements de matériel nécessaires.

Les réseaux étaient autorisés à émettre des emprunts sous le contrôle du Directeur général des Chemins de Fer pour parer à leurs besoins financiers, tels que le remboursement d'obligations parvenues à leur terme, etc...

La loi accordait au Président la faculté de modifier les tarifs et les règlements de chemins de fer, sous le contrôle de l'Inter-State Commerce Commission, qui devait connaître ces modifications mais qui n'avait plus le pouvoir d'en suspendre l'application durant son examen. Le Congrès avertissait la Commission de ne pas perdre de vue le

fait que les réseaux étaient désormais gérés en dehors de tout esprit de concurrence et dans le seul but de promouvoir le bien public. C'était par avance forcer la main à la Commission en lui donnant à entendre qu'elle devait moins contrôler qu'approuver les décisions du Président.

La gestion fédérale devait prendre fin au plus tard le 21^e mois qui suivrait la conclusion de la paix, mais le Président conservait le droit d'abandonner, à sa volonté, tout système de transport avant le 1^{er} juillet 1918. On a vu qu'il se prévalut de cette faculté pour les chemins de fer d'intérêt local. Après le 1^{er} juillet 1918, l'abandon de l'un ou de partie des réseaux saisis ne devait avoir lieu qu'après entente avec les propriétaires. Le Président restait libre de restituer à tout moment l'ensemble des chemins de fer aux entreprises privées.

Enfin, il était expressément stipulé qu'il ne s'agissait en tout cela que d'une législation de guerre, ne préjugéant en rien de l'attitude future du Gouvernement envers la question de nationalisation ou de socialisation des transports.

Telles étaient les principales dispositions de la loi du 21 mars 1918. La complexité de ses prescriptions et l'imprécision de son texte devaient faire naître des difficultés sans nombre et d'âpres dissensions entre les réseaux et l'Administration Fédérale des Chemins de Fer.

★ ★

De longues discussions furent en effet nécessaires avant que l'accord pût se faire entre le Directeur Général et les représentants des lignes : l'intérêt évident des deux parties était de régler à l'avance et à l'amiable les nom-

breux sujets de litiges qui ne pouvaient manquer de surgir à la fin de la période de gestion fédérale. Mais la position du Gouvernement était bien supérieure à celle des réseaux. Maître de leur actif, il pouvait attendre la fin du régime de guerre et s'en remettre alors aux tribunaux pour évaluer, s'il y avait lieu, le montant des dommages subis. Les Compagnies, au contraire, tenaient à voir préciser immédiatement bien des questions de première importance réclamant une prompte solution.

Ce ne fut donc qu'après un débat acharné que les Réseaux consentirent à reconnaître à l'Administration Fédérale le droit de déduire des sommes qui devaient leur être versées au titre de l'indemnité annuelle, le montant des créances que l'Administration posséderait contre eux. Encore plusieurs restrictions intervinrent-elles : ces déductions ne devaient pas être d'une importance telle que les Compagnies ne pussent plus, avec le solde de leur indemnité, faire face à leurs frais généraux, au paiement des impôts, etc...

En outre, le Directeur Général ne devait employer cette mesure qu'à titre tout-à-fait exceptionnel et quand il apparaîtrait qu'il n'existait aucun autre moyen de remboursement des avances faites par le Gouvernement (1).

Une autre disposition des contrats fit l'objet de controverses véhémentes où les réseaux eurent une fois de plus le dessous. Ils durent reconnaître qu'ils ne pourraient prétendre à aucune réparation pour dommages causés par des « *diversions of traffic* », c'est-à-dire par une distribution du trafic sans considération de ligne, ni des

(1) Dixon, *loc. cit.*, p. 128.

désirs de la clientèle, d'où, pour certains réseaux, considérable manque à gagner, sans oublier le mécontentement possible et la désaffection du public (1).

On parvint, enfin, à dresser une formule d'accord dans le courant de l'année 1918 ; un contrat-type fut établi qui obtint la signature de la majorité des chemins de fer : 445 compagnies totalisant une longueur de voies ferrées de plus de 330.000 kilomètres, y adhérèrent ; 211 lignes s'abstinrent, pour la plupart de moindre importance. Chacun de ces contrats précisait quelle somme devait être exactement versée à titre d'indemnité annuelle à la compagnie signataire, ainsi que les conditions de paiement. La somme totale versée aux réseaux, signataires ou non, fut d'environ 954 millions de dollars par an (2). Elle correspondait effectivement à la moyenne du revenu net d'exploitation d'avant-guerre : l'exercice 1915, très défavorable, avait été de 728 millions de dollars ; l'année suivante, le revenu net avait atteint 1.043 millions de dollars ; enfin, l'exercice 1917 était de 1.050 millions de dollars. La moyenne s'établissait aux environs de 940 millions de dollars (3).

Cette indemnité parut très généreuse à une bonne partie de l'opinion, et des critiques amères furent adressées de ce chef au Gouvernement. Il semble, à la réflexion, que la méthode d'évaluation adoptée par les Etats-Unis était pourtant assez juste et correspondait au profit légitime que les réseaux étaient en droit d'espérer pour l'année 1918. Eût-on d'ailleurs adopté le système anglais (indemnité

(1) Dixon, *loc. cit.*

(2) La totalité des indemnités versées à ce titre aux diverses Compagnies atteignit, pour les 26 mois de la gestion fédérale, 2.087.323.593,97, R. 24. 7.

(3) Dunn, *op. cit.*, p. 11.

égale au bénéfice du dernier exercice d'avant-guerre), que le résultat, comme le fait remarquer M. Dixon, eût été le même.

Néanmoins, il convient de remarquer que si les indemnités versées sur cette base constituaient d'une façon très générale un règlement équitable, tant au point de vue du public que des réseaux, un certain nombre parmi ceux-ci furent lésés dans l'opération : ce furent les Compagnies qui avaient dépensé au cours des dernières années d'avant-guerre des sommes importantes pour l'amélioration et l'extension de leurs lignes : cet effort ne se révélait pas à l'examen de leurs bénéfices et tout le profit devait en être pour l'Administration Fédérale ; tel le cas du Southern Railway Company (1).

L'une des plus importantes clauses du contrat-type concernait la question générale de l'entretien des voies ferrées. La loi du Federal Control avait formulé cette exigence de justice que la propriété des réseaux devait leur être restituée à l'expiration de la période de gestion par l'Etat « substantiellement en aussi bon état » qu'au moment de la saisie. L'article 5 du contrat standard disposait que l'Administration Fédérale aurait rempli pleinement ses obligations en cette matière si elle consacrait annuellement au chapitre des réparations et de l'entretien général des réseaux une somme équivalente aux dépenses moyennes effectuées par les compagnies, au cours des trois années de la période de comparaison. On excluait de ce calcul les frais d'assurance contre l'incendie, supprimée par le Gouvernement qui s'était fait son propre assureur.

(1) Dixon, *loc. cit.*

Si la sécurité et l'intérêt public l'exigeaient, le Directeur Général était libre de dépenser, pour l'entretien des lignes, des sommes plus importantes, à condition que ces crédits ne dépassassent pas les fonds normalement consacrés à cet usage par les compagnies de même importance : tout excédent devait alors être supporté par les lignes bénéficiaires des travaux d'entretien. L'une des plus intéressantes précisions de cette clause concernait la question des variations dans les prix, déjà fort importantes à l'époque. Il était stipulé que l'on tiendrait compte, en comparant les dépenses d'entretien durant la période d'avant-guerre et la période de gestion fédérale, de toutes les modifications survenues dans le coût tant de la main-d'œuvre que des matières premières. L'on ne devait pas négliger non plus de faire état de l'usure plus ou moins grande du matériel au cours de ces deux périodes (1). C'était là chose équitable.

Les chemins de fer d'intérêt local, restitués à leurs propriétaires en juin 1918, se virent offrir par l'Administration Fédérale un contrat particulier, destiné à sauvegarder les intérêts de ces lignes et à leur assurer une part du trafic général et des profits sensiblement égaux à ceux d'avant-guerre. La plupart des « short lines » refusèrent d'aliéner leur liberté vis-à-vis de l'Administration des Chemins de Fer, même en échange des avantages inscrits dans cette convention ; 134 compagnies seulement, sur plus de 800, avaient, en 1919, adhéré à ce contrat (2).

(1) Dixon, *op. cit.* p. 127.

(2) Dixon, *op. cit.* p. 132.

★
★★

De multiples organismes avaient été créés pour répondre aux besoins de la guerre et réglementer aussi bien la production que la consommation : offices, commissions, comités divers, etc... Leur action avait, en de nombreuses occasions, causé de grandes difficultés aux Réseaux. En particulier, le système de priorité gouvernementale, auquel il a été fait allusion plus haut, avait été l'une des causes de la grave congestion des lignes de l'Est à la fin de l'année 1917. Pour éviter le retour de pareils abus, l'Administration Fédérale délégua, auprès des services principaux, des représentants qualifiés des chemins de fer, chargés d'établir une coopération continue et efficace entre les réseaux et les divers « départements ». On parvint ainsi à éliminer presque complètement les difficultés relevant du manque d'entente et de coordination entre les transports et l'Etat, qui avait eu une influence si fâcheuse au cours de l'année 1917.

Plus délicate devait être la question des rapports entre l'Administration Fédérale, d'une part, et l'Inter-State Commerce Commission et les Commissions des chemins de fer des Etats, de l'autre. Ces organismes, on le sait, jouissaient avant la guerre de pouvoirs considérables pour la réglementation imposée aux Chemins de Fer comme pour l'établissement des tarifs de transports. La proclamation présidentielle avait libéré le Directeur Général de toute dépendance à l'égard, non seulement de la Commission des Etats, mais de l'Inter-State Commerce Commission. La loi du Federal Control rendit à l'Inter-State Commerce Commission le droit de modifier les tarifs édictés par le Directeur général sur la plainte des intéressés, mais, comme on

l'a vu plus haut, cette faculté était plus apparente que réelle.

Pendant toute la durée de la guerre l'Administration fédérale agit en toute indépendance, se contentant « d'informer » les Commissions des modifications apportées aux règles édictées par celles-ci et n'entretenant avec ces organismes que des rapports de courtoisie. La position réciproque des deux parties devait se trouver entièrement changée après l'armistice.

CHAPITRE VI

LE NOUVEAU RÉGIME EN TEMPS DE GUERRE : 1918

Dès les premières heures, l'Administration fédérale des Chemins de Fer se trouva en face d'une tâche écrasante : outre la direction des transports du pays, avec les multiples problèmes d'ordre administratif et technique habituels à cette industrie, il lui fallait résoudre les difficultés particulières, dues à la guerre, qui avaient causé l'échec du Railroad War Board .S'y ajoutaient en outre les discussions du contrat-type avec les réseaux, puis l'adaptation à chacune des compagnies saisies des clauses de ce contrat, l'étude des modifications nécessaires dans chaque cas particulier, la vérification et le paiement des dettes contractées par les compagnies et le recouvrement des diverses créances possédées par elles, la détermination précise des stocks détenus par les lignes au premier janvier 1918 en vue de leur remplacement à la fin de la gestion fédérale, la fixation des sommes qui seraient imputées aux compagnies pour couvrir les dépenses d'amélioration et d'équipement des réseaux ; cent autres problèmes nouveaux et entièrement étrangers à la direction normale d'entreprises de transports s'imposaient à l'attention du Directeur Général et réclamaient une décision rapide (1).

(1) Rapport du Directeur général pour l'année 1919, p. 37.

Les efforts les plus immédiats s'appliquèrent à porter remède à la détresse financière des diverses compagnies sans attendre la conclusion des contrats : la Direction Générale des Finances avança aux trésoreries des réseaux d'importantes sommes en vue de leur permettre de rembourser leurs obligations parvenues à terme et de payer les dividendes autorisés par le Directeur Général. Au 31 juillet 1918, ces avances dépassaient 203 millions de dollars.

★ ★

La congestion des réseaux de l'Est avait pris, à la fin du mois de décembre 1917, une allure de catastrophe. Les régions les plus industrielles du pays étaient menacées de voir à bref délai disparaître, au milieu d'une activité fiévreuse, tous les moyens de transport par voies ferrées jusqu'alors existants. L'Administration Fédérale des Chemins de Fer continua avec une énergie accrue les efforts du Railroad War Board pour améliorer la situation.

Celle-ci résultait de causes assez dissemblables ; à un abus du système des priorités s'ajoutait le trafic énorme dû aux commandes de guerre. La plupart des marchés conclus entre les industriels et les Gouvernements alliés stipulaient que les marchandises devaient être expédiées dès qu'elles seraient fabriquées et le plein prix payé à l'arrivée au port d'embarquement. Les producteurs acheminaient sans délai les produits finis vers l'Atlantique ; mais les flottes de commerce alliées, qui n'eussent pas suffi en temps normal à assurer des transports aussi considérables, étaient décimées par la guerre sous-marine : lors de l'arrivée aux ports des envois à destination de l'Europe, il n'y avait souvent pas de navires pour les transporter ; les wagons s'accumulaient dans les gares, embarrassant quais

et voies de garage ; s'il arrivait quelque bateau de commerce, celui-ci était très loin de pouvoir regagner l'arrière. Les wagons immobilisés ne se trouvaient plus disponibles pour le trafic général ; d'où, à l'intérieur, une disette de matériel roulant et un engorgement des voies immobilisant à leur tour les nouveaux wagons en route vers l'Océan.

Pour parer à ces difficultés, le Directeur Général organisa, en juin 1918, de concert avec les Ministères de la Guerre et de la Marine, une Commission de contrôle des expéditions, dont les efforts, conjugués avec ceux du Comité de Contrôle de la Marine Marchande, parvinrent à rétablir un certain équilibre entre les arrivages aux ports de l'Atlantique et les transports maritimes. Là encore, la voie avait été tracée par le Railroad War Board, la Commission de contrôle des expéditions n'étant que le successeur d'une organisation similaire créée en décembre 1917 (1).

La plus utile initiative de l'Administration Fédérale pour décongestionner les réseaux fut l'institution du « permit system » qui les astreignit à n'accepter aucune expédition de marchandises sans l'autorisation de la Commission des Wagons de Marchandises (2). Cette autorisation n'était accordée que si le consignataire pouvait recevoir et décharger sans délai les wagons qui lui étaient adressés. Par cette méthode, les réseaux de l'Est parvinrent à assurer sans défaillance, au milieu de l'année 1918, l'énorme mouvement de matériel de guerre, les transports réguliers du charbon ainsi qu'un trafic commercial d'un

(1) Hines, *op. cit.* p. 32.

(2) Voir page 42.

volume sans précédent au cours de l'histoire des chemins de fer américains.

Le « permit system » fut rapidement étendu aux ports du Pacifique et, après n'avoir été appliqué qu'aux expéditions intéressant la défense nationale, fut généralisé et réglementa tous les transports de marchandises (1).

Pour remédier à l'insuffisance du matériel roulant, l'Administration Fédérale passa commande, en avril 1918, de 100.000 wagons de marchandises et de 1.270 locomotives. Quelques mois plus tard, s'y ajoutait une seconde commande pour 660 locomotives supplémentaires (2). De plus, de grands efforts furent consacrés à accélérer les réparations du matériel roulant et à réduire la durée d'indisponibilité des locomotives en réduisant la durée des opérations de levage. La plus grosse difficulté provenait de la rareté de la main-d'œuvre nécessaire pour ces travaux spéciaux. Le Directeur Général obtint des syndicats ouvriers qu'ils consentissent à ne pas se prévaloir des avantages inscrits dans les contrats de travail qu'ils avaient conclus avec un grand nombre de lignes : ils acceptèrent de porter la durée du travail à 60 heures et même 70 heures par semaine : l'accroissement moyen des heures de labeur atteignit ainsi 16 %.

Beaucoup d'ouvriers étaient attirés par les salaires élevés payés par les industries de guerre. Le Directeur Général s'efforça d'enrayer cet exode en promettant un réajustement des salaires des employés des chemins de fer, réajustement qui serait rétrospectif et daterait du 1^{er} janvier 1918. Enfin, les « mécaniciens », main-d'œuvre difficile à

(1) Dixon, *op. cit.* p. 139.

(2) Hines, *op. cit.* p. 76.

remplacer, furent portés sur des listes de conscriptions spéciales, ce qui permit de ne les envoyer aux armées que le plus tard possible (1).

Toutes ces mesures eurent le plus heureux résultat, sur le travail général des ateliers des Chemins de Fer et, par contre-coup, sur la situation générale des Réseaux.

★ ★

L'instauration de la gestion fédérale transforma le gouvernement en patron. M. Mc Adoo établit une politique ouvrière de l'Administration Fédérale qui remplaça les politiques particulières souvent divergentes des compagnies. Les principaux articles en furent : la centralisation des organes destinés à résoudre le problème ouvrier, une élévation importante du niveau des salaires, la reconnaissance, d'une façon générale, des syndicats ouvriers, une amélioration et une unification générale des conditions du travail. On a vu que l'un des principaux services organisés par l'Administration Fédérale était la Direction Générale de la main-d'œuvre. A sa tête fut placé, par un geste hardi du Directeur Général, le Président du Syndicat des Chauffeurs et Mécaniciens des Chemins de Fer, M. Carter.

L'une des premières circulaires du Directeur Général créa une Commission des salaires ; sa mission était de faire une étude d'ensemble des salaires des cheminots, étude qui devait comprendre une comparaison entre la situation faite aux employés des chemins de fer et les prix payés dans les autres industries, le rapport entre les appointements offerts aux diverses classes d'employés de chemins de fer et le coût de la vie, etc...

(1) Hines, *op. cit.* p. 35.

Le rapport de la Commission conclut à l'immédiate nécessité de relever le niveau des salaires en raison de la hausse considérable du coût de la vie depuis le 31 décembre 1915. La Commission proposait les augmentations suivantes : pour tous les cheminots recevant moins de \$ 46 par mois, une augmentation de \$ 20 par mois ; pour ceux qui touchaient des appointements variant de \$ 46 à \$ 250 par mois, une augmentation décroissante qui allait de 43 % pour les salaires de \$ 46 par mois à moins de 0,5 % pour ceux qui atteignaient \$ 248 par mois. Cette élévation s'appliquait aux salaires tels qu'ils étaient au 31 décembre 1915. Toute augmentation survenue depuis cette date devait être déduite du réajustement envisagé. En contre-partie, la Commission proposait que les conditions du travail et la durée de la journée de travail fussent maintenues sans modification pendant toute la durée de la guerre. Le Directeur Général mit aussitôt en application la réforme proposée ; il y ajouta de son chef quelques améliorations de détail et surtout, il se sépara nettement de l'avis de la Commission, déjà si favorable aux intérêts des syndicats, en modifiant la durée du travail par l'extension du bénéfice de la journée de 8 heures à toutes les catégories du personnel qui ne l'avaient pas encore obtenue.

Un certain nombre de mesures diverses devait se succéder au cours de l'année et amener la pleine réalisation de cette importante modification. Il fut décidé que les catégories de personnel qui avaient, en 1918, obtenu, sur un assez grand nombre de lignes, outre la journée de 8 heures, une bonification de 50 % du salaire pour les heures supplémentaires, verraient ce régime favorable étendu à tous les réseaux ; les catégories qui n'avaient pas

obtenu ces avantages ne devaient bénéficier de cette bonification qu'à partir de la 3^e heure supplémentaire. Dès l'armistice, les ouvriers des ateliers, qui avaient par motif patriotique, comme on l'a vu, accepté la semaine de 60 ou 70 heures, bénéficièrent des mêmes conditions que leurs camarades plus favorisés.

D'autres augmentations de salaires devaient être accordées au cours de l'année 1918 : les manœuvres se virent gratifiés de 2 cents 1/2 de plus par heure, les 500.000 « mechanical employées » obtinrent un supplément horaire moyen de 13 cents. Toutes ces élévations de traitements devaient grever lourdement le bilan des Compagnies. M. Hines, peu suspect d'animosité contre l'Administration Fédérale, évalue à 784 millions de dollars par an la charge nouvelle qui en résulta (1).

Dès le début du Federal Control, M. Mc Adoo avait annoncé qu'il ne serait fait aucune différenciation par l'Administration Fédérale entre les membres des Syndicats et les autres. Sous une apparence de justice cette attitude favorisait singulièrement les syndicats : sur certains réseaux, le personnel syndiqué avait obtenu des avantages particuliers. Ces avantages furent étendus d'office aux catégories non syndiquées d'employés : ceux-ci voyant les bénéfices qu'on pouvait en attendre, se rallièrent peu à peu à l'idée de joindre les groupements syndicaux. D'autres compagnies s'étaient opposées avec énergie à l'introduction du syndicalisme parmi leur main-d'œuvre : celui-ci put désormais s'y organiser sans difficulté. Ce mouvement prit tant d'ampleur que M. Hines lui-même constate qu'à la fin de l'année 1918 la presque totalité des employés

(1) *Op. cit.* p. 170.

de presque tous les chemins de fer s'était constituée en syndicats qui avaient été facilement reconnus par l'Administration Fédérale (2).

Sous l'impulsion personnelle de M. Mc Adoo, très favorable aux revendications ouvrières, il s'opéra pendant la première année de la gestion gouvernementale une profonde et durable unification des conditions de travail dans tout le pays. Les salaires furent portés à un taux uniforme pour tous les employés à l'exception du personnel du service de la Traction. Les nègres furent payés suivant le même tarif que les blancs. Ces mesures, inspirées par un souci plus apparent que réel de la justice, aboutirent souvent à des résultats contraires à ceux qu'escomptait l'Administration Fédérale. C'était évidemment peu raisonnable de donner un même salaire à un employé de la Californie qu'à un cheminot du Maine, à un travailleur de l'Ouest qu'à un nègre du Sud, comme si les conditions et le coût de la vie, ainsi que les efforts nécessaires pour accomplir un même labeur, étaient partout les mêmes sur cet immense territoire. Il arriva, par exemple, que les réseaux du Sud virent s'accroître considérablement l'instabilité de leur personnel de couleur dès les augmentations de salaires : de nombreux cheminots nègres travaillaient un jour sur trois et se reposaient le reste du temps.

Les règlements d'ateliers furent également uniformisés, les questions d'avancement et de discipline furent réglementées d'une façon générale et identique pour tout le pays. Les Syndicats remportèrent deux succès qui renfor-

(2) *Loc. cit.*

cèrent considérablement leur prestige : ils demandèrent et obtinrent que l'avancement ne se fit plus qu'à l'ancienneté ; puis, à la suite d'une violente campagne pour la suppression du travail à la tâche, l'administration fédérale fit voter les employés pour ou contre cette réforme. Une majorité importante s'étant prononcée contre le travail aux pièces, celui-ci fut supprimé dans les ateliers de tous les réseaux américains, façon un peu imprévue de résoudre le problème de l'organisation de la production.

D'autres initiatives de l'Administration Fédérale méritent plus d'estime, telles les dispositions qui accordent à la main-d'œuvre féminine le même salaire qu'à la main-d'œuvre masculine pour un même travail, telles surtout les institutions de conciliation organisées par le Directeur Général pour résoudre les conflits entre son administration et le personnel. Il établit d'abord à ses côtés un Conseil des salaires et des conditions du travail, dont le rôle était surtout de donner des avis. Mais la plus intéressante création fut celle des quatre Commissions mixtes, dites d'ajustement. Avant la guerre, les conflits étaient déferés à un Comité d'arbitrage, composé d'un nombre égal de représentants de la direction et des employés, présidé par un « tiers désintéressé ». Ce système n'avait donné que de très piètres résultats. M. Carter, chef de la Direction Générale de la Main-d'Œuvre, proposa la formation d'organismes mixtes mais où ne se trouvât pas d'élément neutre dont la seule présence eût divisé le Comité en deux camps hostiles. L'événement lui donna pleinement raison : les Commissions mixtes d'ajustement composées mi-partie de représentants des réseaux, mi-partie des représentants des syndicats, fonctionnèrent à la satisfaction générale et leurs

membres firent preuve d'une entente et d'une harmonie remarquables.

M. Dixon assigne à ce succès, qui fut incontestable, deux causes prépondérantes : en premier lieu, ces organismes étaient composés de personnalités très informées des problèmes particuliers soulevés par l'établissement des salaires des cheminots. En outre, leur mission était très strictement limitée : elle consistait à appliquer à des cas particuliers des règles dont ils n'étaient pas les auteurs et à trancher les contestations que pouvait soulever l'application de ces barèmes (1).

C'étaient de véritables juges qui devaient « dire le droit » dans chaque espèce, mais non prendre des arrêtés de règlement.

(1) Dixon, *op. cit.* p. 184.

CHAPITRE VII

LES TENDANCES A LA SIMPLIFICATION A L'UNIFICATION ET A L'ÉCONOMIE DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES CHEMINS DE FER

L'Administration Fédérale devait continuer et intensifier en 1918 les efforts du Railroad War Board pour améliorer le rendement des transports par voies ferrées, pour supprimer les parcours inutiles et économiser main-d'œuvre, force motrice et matériel roulant.

Des règles sévères réglementèrent les mouvements du charbon : les régions productrices furent réparties en un certain nombre de zones par les soins de l'Office des Combustibles (Fuel Administration). Sur la demande de l'Administration Fédérale, les transports de charbon furent interdits de zone à zone. On parvint ainsi à organiser la consommation sur place de la production des mines et à réaliser d'importantes économies de force motrice et de wagons.

Malgré les protestations du public, le « sailing day plan » fut introduit sur la plupart des Réseaux : ce système consistait à ne recevoir et à n'expédier qu'à certains jours de la semaine les envois de petit tonnage et les colis postaux destinés à des centres peu importants, au lieu d'assurer ces envois tous les jours. On parvenait ainsi à

réunir un tonnage suffisant pour charger un ou plusieurs wagons que l'on envoyait directement à destination, évitant les coûteux et longs transbordements aux gares intermédiaires.

Ce fut une source d'économies réelles mais faut-il croire, avec M. Hines, que l'on supprima ainsi en un an la manipulation de 3.600.000 tonnes de fret ? (1)

L'Administration Fédérale s'efforça d'assurer aux marchandises le transport le plus direct et le moins long. La législation d'avant-guerre avait donné aux expéditeurs la faculté d'imposer aux réseaux l'itinéraire que devaient suivre leurs envois. La première circulaire du Directeur Général supprima ce droit. N'étant plus sollicités par les représentants des diverses lignes concurrentes, qui s'efforçaient d'obtenir leur clientèle à coups de rabais, les expéditeurs eurent désormais intérêt à envoyer leur fret par les voies les plus rapides. Ils s'associèrent si bien aux efforts des réseaux sur ce point qu'un certain nombre de voies directes reçurent un trafic intense au point d'en être complètement engorgées.

On s'appliqua à organiser des trains composés d'un seul genre de marchandises et circulant sans arrêt entre le point de départ et le lieu de destination. Il en fut particulièrement ainsi pour les transports de coton, d'huile, de bois, de céréales et de farine, de fruits et de bétail (2). Un courant de trafic considérable arrivait aux ports de l'Atlantique, venant de tous les points de l'Union, mais le fret de retour manquait et beaucoup de wagons s'en retournaient à vide. Dans toute la mesure du possible, l'Admi-

(1) Hines, *op. cit.* p. 34.

(2) Dixon, *op. cit.* p. 143.

nistration Fédérale se servit du « permit system » comme d'une arme pour obliger les expéditeurs à assurer un chargement de retour aux wagons mis à leur disposition.

La campagne entreprise par le Railroad War Board pour assurer une meilleure utilisation des wagons de marchandises fut énergiquement continuée par le Directeur Général. Le résultat fut également encourageant : le chargement moyen des wagons s'accrut de 2,2 tonnes, soit 8 % pendant les 10 premiers mois de l'année 1918 (1).

Il faut citer également une intéressante initiative de l'Administration Fédérale pour obtenir un déchargement rapide des wagons de marchandises : ce fut l'institution d'un système obligatoire de factage à domicile, qui permit de rendre dans le plus bref délai les wagons déchargés au trafic général.

D'importantes réductions furent effectuées dans le service des voyageurs. Les compagnies qui desservaient les grands centres rivalisaient entre elles pour mettre à la disposition du public des trains confortables et luxueux dont beaucoup n'étaient pas nécessaires. Souvent, ces trains partaient et arrivaient aux mêmes heures. Entre Chicago et Saint-Paul, Chicago et Saint-Louis, Chicago et Kansas-City, on comptait de 3 à 5 trains partant à peu près en même temps le soir et arrivant ensemble le lendemain matin (2). Dans tous les cas semblables, l'Administration ne laissa subsister qu'un seul train pour assurer le service. Bon nombre de trains, peu fréquentés, furent supprimés ; le service des couchettes fut considérablement réduit et un assez grand nombre de voitures Pullman retirées du

(1) Hines, *op. cit.* p. 33.

(2) Rapport du Directeur général, du 3 septembre 1918, p. 18.

service (1). D'indiscutables économies furent réalisées sur ce chapitre, mais il est très difficile d'en apprécier le montant. M. Hines évalue à plus d'un million de kilomètres les kilomètres passagers ainsi économisés, soit 10 % du chiffre total de la circulation des voyageurs.

Cette politique avait un autre but : décourager les voyageurs et restreindre les déplacements. Elle parvint à organiser un service beaucoup moins agréable et moins bien assuré qu'avant la guerre, mais échoua complètement dans ses initiatives pour diminuer l'humeur voyageuse des Américains. C'est que les hauts salaires payés par l'industrie mettaient ouvriers et employés à l'aise : voyager est une des façons les plus agréables de dépenser et les Américains s'en privèrent si peu que le nombre total des kilomètres passagers pour l'année 1918 dépassa tous les chiffres des années précédentes (2).

La concurrence entre les réseaux, avec tous les frais et dépenses qu'elle entraînait, avait été considérablement réduite par le Railroad War Board. Elle fut complètement supprimée par l'Administration Fédérale qui exploita les diverses lignes saisies en amalgamant matériel, disponibilités et ressources, absolument comme s'il s'agissait d'un seul et unique système.

Cette méthode, proclamait le Directeur Général, devait procurer d'énormes économies. M. Mc Adoo insistait particulièrement sur les réductions considérables effectuées dans les dépenses de trois postes importants : le premier était celui des frais d'exploitation du service des voyageurs.

(1) Dixon, *op. cit.* p. 135.

(2) Voir page 80.

dont on a déjà parlé. La seconde source d'économies devait être dans l'unification de l'emploi des gares : toutes les gares de tous les réseaux furent ouvertes à tous les trains, facilitant ainsi considérablement le service ; les gares importantes de la Pennsylvania Railroad furent ainsi ouvertes aux trains circulant sur les lignes du Baltimore et Ohio et du Lehigh Valley Railroad. Le troisième point du programme d'économies de l'Administration Fédérale était la suppression des situations importantes dans les Directions des Chemins de Fer et des traitements attachés par les compagnies à ces fonctions.

L'Administration Fédérale comptait effectivement un nombre moins élevé de hauts fonctionnaires que le chiffre total du haut personnel d'avant-guerre des réseaux. M. Mc Adoo, dans son rapport au Président en date du 3 septembre 1918, estime à environ \$ 4.600.000 les économies réalisées de ce fait. En réalité la plupart du personnel congédié par l'Administration resta au service des compagnies : les frais d'administration, comme le fait remarquer M. Dixon (1), ne diminuèrent donc pas. Un rapport du 1^{er} janvier 1919 faisait connaître que 7 directeurs régionaux recevaient un traitement de \$ 50.000 et les deux autres \$ 40.000, et que 17 hauts fonctionnaires touchaient \$ 20.000 et plus. Malgré leur importance, ces appointements étaient bien inférieurs à ceux qui avaient été versés avant la guerre par les diverses compagnies au même personnel, qui n'avait accepté de rester au service de l'Administration Fédérale que par patriotisme et au prix de sacrifices considérables (2).

(1) *Op. cit.* p. 141.

(2) Dixon, *loc. cit.*

Il serait impossible de rapporter en détail toutes les autres initiatives de l'Administration Fédérale, ainsi que les modifications qu'elle introduisit dans les règlements et les méthodes d'exploitation. Toutes ces mesures visaient un double but : améliorer le service et réaliser des économies d'une part ; d'autre part, faire disparaître toute différenciation entre les réseaux. Nous citerons seulement le remplacement dans les grandes villes des nombreux bureaux de renseignements des diverses lignes par un bureau unique, ce qui abaissa le nombre de ces organismes de 500 à 108 ; l'uniformisation des billets, des règlements concernant les bagages, etc... Notons encore que toute publicité fut supprimée pour tous les réseaux, excepté néanmoins en ce qui concernait les transports agricoles.

★
★

Les Services du Matériel et des Approvisionnements suivirent la même politique. Les ateliers de réparations s'ouvrirent à toutes les locomotives, à quelque réseau qu'elles appartenissent. Les achats furent groupés et centralisés dans toute la mesure du possible par la Sous-Commission des matériaux et approvisionnements (1).

L'une des mesures prises par l'Administration Fédérale qui fut le plus violemment critiquée se rapportait à l'unification des divers types de matériel roulant. Le rapport du Directeur Général de septembre 1918 indiquait que les différentes sortes de wagons de marchandises, en service sur les réseaux, étaient au nombre de 2.023 et que les variétés de locomotives étaient presque aussi grandes. L'Administration Fédérale réduisit cette diversité à 12

(1) Voir page 39.

types seulement pour les wagons de marchandises et 6 modèles, en 2 séries de tonnage différent, pour les locomotives. Le premier but de cette décision était de faciliter et d'améliorer la production du matériel roulant commandé par l'Administration ; le second était la simplification des travaux de réparation dans les ateliers et le remplacement aisé des pièces usées ou cassées, devenues interchangeables.

Beaucoup d'ingénieurs américains critiquèrent cette politique de l'Administration Fédérale qui était tombée dans l'excès opposé à celui des compagnies. On affirma de plusieurs côtés que les nouveaux types du matériel roulant étaient insuffisamment différenciés. De nombreux réseaux ne purent se procurer un matériel véritablement adapté à leurs besoins particuliers. La variété des diverses régions américaines était en effet trop grande pour s'accommoder d'un nombre si réduit de types différents (1).

★ ★

La politique d'amélioration et d'extension poursuivie en 1918 par l'Administration Fédérale était strictement limitée par deux considérations importantes : les embarras de trésorerie de l'Administration et les difficultés d'obtenir les matières premières nécessaires en face des besoins primordiaux des industries de guerre. La ligne de conduite adoptée par M. Mc Adoo fut de n'engager que les dépenses imposées par le souci de la sécurité ou celles susceptibles d'obtenir un accroissement immédiat de la capacité des transports : les améliorations justifiées par de simples considérations d'économies furent remises à une époque ultérieure.

(1) Dixon, *op. cit.* p. 149.

Après mûr examen, un programme fut arrêté qui prévoyait l'engagement de 1.279 millions de dollars se répartissant ainsi :

Amélioration et renouvellement apportés à	
la voie	573 millions
Matériel roulant et équipements divers	659 »
Extensions	47 »

Mais, en raison des restrictions apportées par les offices gouvernementaux à toutes les commandes qui n'étaient pas directement passées dans un but militaire, à peine la moitié de ce programme put être mis à exécution et les dépenses effectuées ne s'élevèrent qu'à 592 millions de dollars (1).

(1) Hines, *op. cit.* p. 123-124.

CHAPITRE VIII

LA SITUATION FINANCIÈRE EN 1918

M. Mc Adoo avait à différentes reprises, au cours de l'année 1918, tracé un brillant tableau de l'avenir de la gestion fédérale, qui devait transformer des centaines de compagnies rivales en un grand réseau national, et redresser par une sage administration et de sévères économies la difficile situation financière des chemins de fer. Particulièrement optimiste, le Directeur Général avait insisté sur les bénéfices qui devaient résulter de la nouvelle organisation des transports. Il estimait que les restrictions de dépenses décidées par son organisation devaient diminuer, dans des proportions considérables, les frais généraux des réseaux. En outre, l'importance exceptionnellè du trafic pendant les dix premiers mois de l'année 1918 leur assurerait le maximum de recettes qu'ils pouvaient espérer.

Le volume des transports dépassa effectivement au cours de l'année tous les chiffres précédemment atteints : le nombre de tonnes kilométriques transportées par 94 % des réseaux de la première catégorie pendant le mois d'avril 1918 fut supérieur de 8,9 % à celui du trafic du même mois de l'année 1917. Le tableau suivant fait ressortir les arrivages des wagons chargés et leur tonnage aux gares de Pittsburg et de Philadelphie, pendant les quatre

premières semaines de juillet pour les deux années 1917 et 1918. On notera l'importante augmentation réalisée en 1918, malgré la diminution du nombre des wagons.

	<i>Wagons</i>	<i>Tonnes</i>
1917	107.158	2.752.765
1918	100.228	3.023.207

Un important point de jonction de l'Etat de Pennsylvanie vit passer au cours du mois de juin 1918, 250.000 wagons de marchandises, à la moyenne journalière de 8.684 wagons, soit un wagon toutes les 10 secondes (1).

L'optimisme du Directeur Général pouvait donc à première vue paraître justifié. La réalité cependant lui infligea un cruel démenti. Pour en comprendre les raisons, il est nécessaire de passer en revue les sources de revenus et de dépenses de l'Administration Fédérale des Chemins de Fer durant l'année 1918.

Le premier poste de son bilan était constitué par les recettes d'exploitation ; déjà multipliées par un volume de trafic énorme, celles-ci se trouvèrent fortement augmentées par les élévations des tarifs de transports auxquelles procéda l'Administration Fédérale pendant l'année.

Le 25 mai 1918, le Directeur Général annonça un relèvement de tarif applicable à tous les chemins de fer soumis à la gestion fédérale, le 10 juin suivant, pour les transports de voyageurs et le 25 juin pour les transports de marchandises. Le taux de majoration était en moyenne de 28 % pour les tarifs de marchandises, et de 18 % pour les tarifs de voyageurs (2) sans préjudice d'une taxe sur

(1) Rapport du Directeur général du 3 septembre 1918, p. 28-29.

(2) Hines, *op. cit.* p. 193.

les places de luxe fixée à 1/2 cent par mille, taxe qui devait d'ailleurs disparaître en décembre suivant (1).

A ces revenus s'ajoutaient les 500 millions de dollars mis à la disposition de l'Administration Fédérale par le Congrès.

A quelles dépenses les réseaux devaient-ils faire face avec ces ressources ?

★ ★

La hausse des prix qui avait caractérisé toute l'année 1917 s'accusa plus encore au cours de l'année 1918 entraînant avec elle d'immédiates et lourdes répercussions sur les dépenses des chemins de fer. Les matières premières virent leurs prix s'élever de plus en plus ; il fallut acheter du combustible de moins bonne qualité et beaucoup plus cher : les dépenses effectuées pendant les 10 premiers mois du Federal Control pour l'achat du charbon nécessaire aux réseaux présentaient une augmentation de 140 millions de dollars par rapport au même poste du budget des compagnies de l'année précédente. De même les frais d'achat des traverses et des bois, pendant le même laps de temps, s'étaient accrus de 65 millions de dollars par rapport aux chiffres de l'exercice 1917 (2). La rareté de la main-d'œuvre contraignit l'Administration Fédérale à recruter des travailleurs inexpérimentés. Les nécessités de la guerre obligèrent à faire circuler les transports avec toute la rapidité humainement possible sans se préoccuper du prix de revient. On sait, en outre, que les augmentations

(1) En France, à la même époque, les tarifs des voyageurs étaient maintenus sans changement, tandis que ceux des marchandises étaient majorés de 25 % à partir du 15 avril 1918. (L. March, Mouvement des prix et des salaires pendant la guerre).

(2) Mc Adoo, Statements, etc..., p. 11.

de salaires accordées par le Directeur Général devaient grever le budget des Chemins de Fer de plus de 784 millions de dollars par an ; bien que cette élévation de traitements n'ait été décidée qu'au cours de l'année, elle fut rendue rétroactive au 1^{er} janvier 1918. Mais les relèvements des tarifs effectués en vue de contrebalancer ces divers accroissements de dépenses ne devaient être effectifs que pendant les six derniers mois de l'année.

Ce n'était pas les économies réalisées d'autre part par l'Administration Fédérale qui pouvaient contrebalancer l'énorme inflation des dépenses des réseaux.

Que l'on accepte, sans même les discuter, les chiffres auxquels M. Mc Adoo lui-même évaluait en septembre 1918 les économies réalisées par l'Administration Fédérale (1), que l'on ajoute aux \$ 4.614.889 économisés sur les traitements du haut personnel le million et demi de dollars dont avaient été réduites les dépenses du service du Contentieux, que l'on n'oublie pas les \$ 23.666.333 que la suppression de la publicité et la fermeture des bureaux de renseignements inutiles ont permis d'épargner et que l'on y additionne le million de dollars de gain que représente la suppression des polices d'assurance contre l'incendie, on n'arrivera guère qu'à 15 % de la somme qu'atteignit le déficit d'exploitation des chemins de fer pour l'année 1918. Il est vrai que quelques mois plus tard, M. Mc Adoo, déposant devant la Commission Sénatoriale du Commerce entre les Etats de l'Union évaluait à plus de 85 millions (2)

(1) Voir son rapport au Président en date du 3 septembre 1918 et sa déposition devant la Commission sénatoriale du Commerce entre les Etats de l'Union des 3 et 4 janvier 1919.

(2) Ce chiffre représenterait, s'il était vérifiable, un peu plus du tiers du déficit de l'exercice 1918.

et demi de dollars le montant réel des économies effectuées en 1918, mais aucune précision sur la nature de ces économies n'apparaît dans le compte-rendu dactylographié de la séance.

Certes, bien d'autres économies ont été réalisées qu'il est impossible de chiffrer ; il n'en reste pas moins que le Directeur Général avait été imprudent d'escompter trop tôt les réductions de dépenses que la gestion gouvernementale des moyens de transports devait permettre de réaliser.

Si l'on examine en détail la situation financière de l'Administration Fédérale pendant l'année 1918, on s'aperçoit qu'elle n'a été à aucun moment brillante. Elle débute par une période très gênée : au moment où la gestion d'Etat s'instaure elle ne peut compter sur aucun secours du Ministère des Finances puisque son existence n'a pas été approuvée par le Congrès, et qu'aucun crédit n'est prévu au budget. Les chemins de fer dont elle assume les charges sont déjà dans une situation très difficile. En outre, les mois de janvier et de février, qui sont en temps habituel la période la moins favorable de toute l'année au point de vue des recettes des chemins de fer, sont en 1918 particulièrement désastreux en raison de la hausse des prix, des rigueurs de l'hiver et de la congestion des lignes de l'Est ; le coefficient d'exploitation s'élève et le produit net baisse. Il n'est que de \$ 8.945.000 alors que celui de la période de comparaison, qui représente le montant de l'indemnité à verser au Réseau, est de 102 millions de dollars. En deux mois, l'Administration Fédérale est donc déficitaire pour plus de 93 millions de dollars (1).

A la fin du mois de mars, la situation s'améliore. La

(1) Hines, *op. cit.* p. 129-130.

loi du Federal Control octroie au Directeur Général 500 millions de dollars comme fonds de roulement, mais les frais généraux ne cessent de croître, le produit net d'exploitation reste très fortement au-dessous des sommes que l'Administration Fédérale doit verser aux réseaux à titre d'indemnité. D'importantes augmentations de salaires paraissent comme inévitables. Aussi doit-on dès lors envisager le relèvement des tarifs. Le premier rapport de M. Mc Adoo estimait que ces élévations de barèmes seraient suffisantes pour contrebalancer les frais croissants d'exploitation et que l'Administration ne serait pas obligée dans l'avenir de faire à nouveau appel au budget fédéral. C'était une vue très optimiste : le bilan des premiers six mois d'exploitation fédérale accusait \$ 328.391.000 de déficit (1) et il n'y avait aucune raison pour que l'avenir fut plus brillant que le passé.

La fin de l'année fut particulièrement désastreuse. L'armistice, survenu inopinément en novembre, arrêta brusquement l'élan des industries de guerre ; une crise économique s'ensuivit qui réduisit considérablement les revenus d'exploitation des réseaux.

L'année 1918 laissait les Compagnies dans une position financière « assurément critique » pour reprendre les termes mêmes de M. Hines. Au cours de l'année l'Administration Fédérale avait déboursé, y compris les avances faites aux diverses lignes, 1.200 millions de dollars, ses recettes totales d'exploitation ajoutées aux fonds octroyés par le Gouvernement n'avaient pas dépassé \$ 1.216.233.000. L'Administration Fédérale commençait la deuxième année de son existence avec une caisse à peu près vide.

(1) Hines, *op. cit.* p. 195.

CHAPITRE IX

L'ARMISTICE - LA GESTION FÉDÉRALE DE LA PÉRIODE D'APRÈS GUERRE

Le 10 novembre 1918, arriva aux Etats-Unis la nouvelle prématurée de l'Armistice, nouvelle confirmée le lendemain. De ce jour la situation de l'Administration Fédérale se renverse ; l'opinion publique jusque-là favorable dans son ensemble à la gestion gouvernementale, se retourne peu à peu, puis lui devient violemment hostile. En quelques mois disparaissent les nombreux offices, bureaux, organisations de toutes sortes créés pour faire face aux multiples nécessités de la guerre. Cependant l'Administration Fédérale des chemins de fer demeure et tandis que les campagnes de presse et les polémiques s'acharnent contre elle, elle prolonge son existence pendant 15 mois après l'Armistice. Comment s'explique cette situation paradoxale ?

Pendant la durée des hostilités, nul ne s'était préoccupé du moment où disparaîtrait le Federal Control. Chacun pensait, en effet, qu'il se terminerait avec la guerre. Tous les efforts et toutes les pensées convergeaient vers la victoire. Soutenue par la sympathie du peuple américain, sympathie qui s'attachait également à tous les organismes créés pour gagner une guerre qui devait « make the world

safe for democracy » (1), l'Administration Fédérale était devenue très puissante. Le public, les réseaux saisis comme ceux restés libres, les commissions officielles, les associations d'expéditeurs, acceptaient sans mot dire ses décisions et ses initiatives, quelque'incommodes et préjudiciables qu'elles pussent être. Il fallait gagner la guerre et chacun sentait que ce ne pourrait être qu'aux prix de sacrifices de toutes sortes. L'Administration Fédérale était digne de la confiance qu'on lui témoignait : elle avait, en 1918, assuré tous les transports de troupes, organisé le gigantesque trafic des marchandises, fait face à toutes les difficultés techniques.

Survint l'armistice : ce fut dans le monde entier un soupir de soulagement un cri de délivrance ; le fléau desserrait son étreinte. Aux Etats-Unis, le sentiment le plus violent était le désir du retour à la vie et au « business » du temps de paix. Chacun réclamait la suppression des mesures de guerre et des dispositions en opposition avec le droit commun. Une vive réaction se dessinait contre l'ingérence de l'Etat dans les affaires, dans la vie privée, dans la production et la consommation ; le souvenir en était lié à celui des privations et restrictions de toutes sortes imposées par la guerre. En quelques mois les offices gouvernementaux du ravitaillement et des combustibles disparaissaient.

De tous ces organismes de guerre, le plus visible, le plus important, celui avec lequel le contact était le plus fréquent, tant dans la vie privée que dans les affaires, était l'Administration Fédérale des Chemins de Fer. Aussi

(1)(1) purger le monde des dangers qui menacent la démocratie.

très rapidement, dès la fin de l'année 1918, une campagne énergique s'engage pour sa suppression : les réseaux dépossédés sont naturellement les premiers à réclamer la restitution des transports à l'industrie privée. A ce mouvement se joint le monde des affaires, désireux de voir disparaître les multiples réglementations édictées par le Directeur Général, qui restreignent la liberté du commerce, et suppriment la concurrence entre les réseaux, si profitable à tant de clients et à tant de fournisseurs des chemins de fer.

Mais si l'on met fin à la gestion fédérale, qu'advient-il des lignes ? Elles reviendront automatiquement sous le régime d'avant-guerre. Les lois et règlements en vigueur au 31 décembre 1917 reprendront leur force et les réseaux seront de nouveau soumis à un statut dont on sait les néfastes conséquences. Ceci parut impossible à une importante partie de l'opinion. En outre, la guerre avait amené une évolution dans la conception de l'Etat, ordonnateur et contrôleur de la vie sociale. Le système d'avant-guerre paraissait non seulement défectueux du point de vue de l'exploitation des chemins de fer, mais insuffisant en ce qui concernait la surveillance de l'Etat. Il fallait édicter une nouvelle réglementation des transports qui tint compte de l'expérience d'avant-guerre et des résultats acquis par l'Administration Fédérale. Une fraction du Parlement et de l'opinion demandait en conséquence le maintien du Federal Control pendant tout le temps nécessaire au Congrès pour étudier et voter une nouvelle législation des chemins de fer.

Tandis que le public se partageait entre ces courants contradictoires, la position de l'Administration Fédérale

elle-même était toute différente. M. Mc Adoo demandait que la gestion gouvernementale fut prolongée pendant plusieurs années, pour permettre d'éprouver en temps de paix les bienfaits et les avantages de la direction unifiée des voies de transport. Il proposait qu'un délai de 3 ou de 5 années fut imparti à l'Administration Fédérale pour faire la preuve de sa valeur. Son argumentation était la suivante : la gestion fédérale des Chemins de Fer avait au cours de l'année 1918 atteint un incontestable degré de rendement, le volume du trafic transporté était sans précédent dans l'histoire des lignes américaines, et ces résultats avaient été obtenus malgré d'énormes difficultés, sans sacrifier ni la rapidité ni la sécurité des transports. La gestion gouvernementale, estimait M. Mc Adoo, permettrait de réaliser de nombreux progrès dans l'avenir. Il est vrai que les résultats financiers de l'année 1918 étaient loin d'être très brillants, mais le Directeur Général attribuait le déficit aux conditions particulièrement difficiles de l'exploitation des réseaux en temps de guerre ; le retour de la paix ramènerait une situation économique meilleure, qui permettrait de réduire leurs charges. On pouvait même s'attendre, de l'avis de M. Mc Adoo, à des plus-values pour l'année 1919 de l'ordre de 100 millions de dollars.

Néanmoins, si l'on ne voulait pas continuer l'expérience durant un laps de temps assez long pour qu'elle fût décisive, il demandait qu'alors les réseaux fissent immédiatement retour aux compagnies privées : la loi du Federal Control avait prescrit que la gestion fédérale ne dépasserait pas 21 mois après la conclusion de la paix. Le Directeur Général pensait qu'il ne fallait en aucun cas

attendre l'expiration de ce délai pour rétrocéder les chemins de fer ; en un si court espace de temps, il était impossible d'établir et de réaliser le programme de travaux d'entretien, de réparation et d'amélioration dont le besoin était urgent après les efforts considérables fournis pendant la guerre. En outre, une administration condamnée à disparaître à bref délai ne pouvait que voir son autorité s'effriter au fur et à mesure que le terme de son existence approchait. Les compagnies autant que le public souffrieraient de cette difficile situation.

M. Mc Adoo développa longuement ces idées devant la Commission sénatoriale du Commerce entre les Etats, les 3 et 4 janvier 1919 ; mais le Congrès était très opposé à une extension de la gestion fédérale, qui eut probablement rendu presque impossible le retour des lignes aux mains de l'industrie privée et amené sans doute une nationalisation définitive des chemins de fer. Il était, d'autre part, désireux de voir se prolonger le Federal Control jusqu'au vote des indispensables amendements au statut d'avant-guerre des réseaux.

M. Hines avait, le 11 janvier 1919, succédé à M. Mc Adoo comme Directeur Général des Chemins de Fer. Il était du même avis que son ancien chef mais pas plus que lui, il ne put arriver à convaincre le Président Wilson. La situation de celui-ci vis-à-vis du Sénat américain était déjà délicate ; pour éviter de nouvelles difficultés, le Président, retour d'Europe, annonça en mars que la gestion fédérale des voies ferrées serait continuée pendant le laps de temps nécessaire au Parlement pour voter la nouvelle législation.

Néanmoins, devant les difficultés considérables causées

à l'Administration Fédérale par l'incertitude du moment où le Congrès aurait achevé son œuvre, le Président Wilson revint sur sa décision. Il déclarait, dans un message au Congrès, au mois de mai 1919, que les Réseaux seraient définitivement restitués aux Compagnies à la fin de l'année. L'Administration Fédérale savait désormais à quoi s'en tenir sur le délai d'existence qui lui était accordé. Mais dès le mois de novembre, il devint évident que la loi ne pourrait être votée en temps utile ; sur les instances de plusieurs membres du Congrès, le Président fit savoir que la dessaisie des réseaux serait retardée jusqu'au 1^{er} mars 1920 ; ce délai devait être à peine suffisant, puisque la loi réglementant les chemins de fer ne fut promulguée que le 28 février 1920.

★ ★

L'Administration Fédérale fut donc ainsi, bon gré, mal gré, prolongée pendant une durée de 15 mois après la fin des hostilités. L'exploitation des lignes devait être, durant cette époque, entravée par des difficultés considérables et entièrement différentes de celles qui s'étaient présentées en 1918.

On a déjà fait allusion aux inconvénients qui résultaient de l'incertitude où fut l'Administration Fédérale pendant plusieurs mois, de la date où elle cesserait d'assurer la gestion des chemins de fer. Ce point important définitivement réglé, la situation ne changea guère. En effet, il n'était possible d'entreprendre aucune politique nouvelle, ni d'établir aucun programme d'activité pour une durée de quelques mois. L'Administration Fédérale dut se résigner à durer tant bien que mal, essayant de résister le plus longtemps possible à une désagrégation pro-

gressive et inévitable. Dès l'armistice, elle vit partir plusieurs de ses hauts fonctionnaires recrutés parmi le personnel des réseaux. Ils avaient pendant la guerre mis toute leur activité au service du Gouvernement ; l'approche du retour des chemins de fer à l'industrie privée nécessitait, de la part des compagnies, des travaux de réadaptation et de préparation. Les anciens dirigeants des lignes, passés au service du Gouvernement, furent vivement sollicités de reprendre leurs fonctions d'avant-guerre. Leur départ laissa dans le cadre de l'Administration Fédérale des vides qu'il fut très difficile de remplir ; la plupart de ceux qui leur succédèrent n'avaient ni leur valeur, ni leur expérience : l'Administration Fédérale devait se ressentir sérieusement des conséquences de ces changements.

D'autres difficultés provinrent de l'hostilité, de plus en plus grande, témoignée par l'Inter-State Commerce Commission et les Commissions des Etats, qui avaient perdu en fait, pendant la guerre, au profit du Directeur Général, la majeure partie de leurs privilèges ou plutôt de leurs fonctions. Ces organismes s'étaient, par patriotisme, effacés presque sans résistance devant l'Administration Fédérale. Leur attitude ne fut naturellement plus la même lorsque la fin de la guerre vint ôter, aux pouvoirs exorbitants du Directeur Général, leur raison d'être.

Dès la signature de l'Armistice, les associations d'expéditeurs commencèrent une campagne d'opinion, pour que fussent rendues à l'Inter-State Commerce Commission toutes ses prérogatives en matière de surveillance et de contrôle des tarifs de chemins de fer, sous prétexte qu'il était

antidémocratique que le Directeur Général pût exercer ses pouvoirs sans contrôle ni vérification.

Le Congrès fut apparemment frappé par ce raisonnement, car il vota en novembre 1918 une loi qui donnait à l'Interstate Commerce Commission le pouvoir de suspendre les tarifs édictés par le Président, et qui obligeait ce dernier à ne mettre en vigueur aucun tarif pour les transports, à l'intérieur des divers Etats, sans l'autorisation préalable des Commissions locales. Le Président opposa son veto à cette loi. Tout en se déclarant favorable, en principe, à la restauration de tous les pouvoirs de l'Inter-State Commerce Commission, il ne pouvait accepter, disait-il dans un message au Congrès, que le Gouvernement fût privé du droit de modifier les tarifs de chemins de fer, alors qu'il était chargé de toutes les responsabilités de leur gestion. Il faisait ressortir en même temps que l'Administration Fédérale avait toujours consulté l'Inter-State Commerce Commission, avant toute décision de principe de quelque importance (1).

Mais la puissance de ces organismes était telle que l'Administration Fédérale dut transiger avec eux. Au début de l'année 1919, le Directeur Général tint conférence avec les représentants des diverses Commissions des Etats, en vue d'établir un *modus vivendi*. On convint que les réseaux saisis continueraient à être soumis à l'autorité de ces Commissions pour diverses questions : passages à niveau et croisements, appareillages de sécurité, etc... Le Directeur Général s'engagea à faire respecter les ordres émis par les Commissions, mais il leur demanda, en

(1) Dixon, *op. cit.* p. 169.

échange, de tenir compte de la difficile situation financière des compagnies, et de ne pas les obliger à des frais trop considérables.

La question des tarifs était beaucoup plus délicate. Le Directeur Général et les membres des Commissions ne purent dissiper le conflit latent, chaque partie prétendant avoir seule autorité en la matière. Le Directeur Général annonça qu'il soumettrait la question aux tribunaux. La Cour Suprême lui donna raison et affirma la validité des pouvoirs conférés au Président en matière de tarifs de transports par la loi du Federal Control. Après cette victoire, le Directeur Général eut l'habileté de maintenir le contact avec les Commissions des Etats et de solliciter leur avis en matière de barèmes. Le triomphe de l'Administration ne devait être qu'éphémère ; en réalité, le véritable vainqueur entre le Directeur Général et les Commissions avait été l'opinion publique, qui avait puissamment épaulé ces dernières. L'Administration Fédérale, si puissante tant qu'elle avait été entourée de la sympathie générale, se trouva désarmée, le jour où celle-ci disparut pour faire place à une hostilité non déguisée. Il ne lui fut même pas possible de garder intact, jusqu'à la fin, l'édifice de réformes et d'économies qui avait été si difficilement construit pendant la guerre.

La seule raison d'être de l'Administration Fédérale en temps de paix ne pouvait être que dans la suppression de tous les gaspillages et dépenses inutiles, engendrés par l'état de concurrence entre les réseaux. Mais les efforts du Directeur Général dans cette direction furent entièrement frustrés, par suite des exigences du public qui réclamait le retour à l'ancien état de choses. De nombreuses réformes,

réalisées entre janvier et novembre 1918, disparurent. M. Mc Adoo, au début de l'année suivante, insistait pour que fussent maintenues les plus importantes, dont il donnait la liste. Or, plus de la moitié de ces mesures étaient déjà abrogées lorsque le Federal Control prit fin en 1920.

Le premier pas dans la voie du retour aux errements d'avant-guerre fut fait lorsque, dès le lendemain de l'armistice, un grand nombre des trains de voyageurs supprimés furent rétablis ; il est vrai que dans plusieurs cas d'espèce cette mesure se justifiait par les nécessités de la circulation. L'application du « sailing day plan », qui avait joué un rôle si utile, fut considérablement restreinte et finit par disparaître presque en totalité. On rapporta les circulaires ordonnant de ne pas tenir compte des indications données par les expéditeurs, en ce qui concernait le choix des itinéraires que devaient suivre leurs marchandises ; les réglementations imposées aux transports de charbon furent supprimées. Toutes ces mesures cependant avaient facilité dans une proportion considérable l'exploitation des réseaux, et rendu, en dernière analyse, d'inappréciables services au public. Il ne fut néanmoins pas possible au Directeur Général de les maintenir.

★★

Politique Ouvrière.

La politique ouvrière suivie par l'Administration Fédérale devait être plus habile, sinon plus louable, durant la seconde année de son existence que pendant l'année 1918. Pendant l'année 1919, une vive agitation régna parmi le personnel des réseaux : la cause profonde en était surtout une élévation constante du coût de la vie, dont le

poids pesait de plus en plus sur les budgets ouvriers. Bien que les salaires fussent légèrement augmentés, la plupart des cheminots virent leur paye hebdomadaire diminuer dans des proportions considérables, en raison des efforts faits par l'Administration Fédérale pour supprimer toutes les heures supplémentaires de travail.

Pendant la guerre, l'impérieuse nécessité de transporter sans retard un énorme volume de trafic, non moins que la rareté de la main-d'œuvre, devaient obliger la presque totalité du personnel à travailler au-delà des 8 heures quotidiennes. On sait qu'en vertu des augmentations de salaires décidées par le Directeur Général en 1918, ces heures supplémentaires comportaient, pour de nombreuses catégories de travailleurs, une prime égale à 50 % du salaire horaire normal. C'était là une lourde charge pour les réseaux, en même temps qu'une source considérable de profit pour le personnel. Les affaires devaient subir après l'armistice une crise sévère, dont les compagnies de transport ressentirent lourdement le contre-coup, sous la forme de restrictions très importantes du trafic. D'autre part, la démobilisation jetait sur le marché du travail plusieurs millions d'hommes sans emploi : la rareté de la main-d'œuvre faisait place à l'abondance. L'Administration Fédérale décida en conséquence d'appliquer strictement la journée de 8 heures et de supprimer tout travail supplémentaire.

La situation du personnel en fut rendue plus difficile : pendant toute l'année, les réclamations, les menaces de grève, les demandes d'augmentations de salaires se suivirent sans interruption. L'attitude de l'Administration Fédérale, en face des exigences ouvrières, fut dictée par

deux séries de considérations : en premier lieu, le Federal Control ne devant plus durer que quelques mois, il importait de ne prendre aucune mesure engageant l'avenir : on chercha donc à temporiser, et à gagner du temps par tous les expédients possibles ; en outre, les niveaux des prix atteints au début de l'année 1919 paraissaient artificiels et peu durables : chacun s'attendait à voir le coût de la vie baisser rapidement ; le Directeur Général estimait en conséquence qu'il eût été néfaste d'accorder des augmentations importantes de salaires. Celles-ci risquaient, en effet, d'entraver la baisse des prix ; de plus, il eût été probablement impossible, en cas d'amélioration dans la situation économique et de chute dans le coût de la vie, de rapporter les augmentations accordées. D'autre part, le réajustement des salaires décidé en 1918 n'était pas entièrement achevé au début de l'année suivante : sur les réclamations du personnel, quelques mesures furent prises en vue de réparer les omissions ; mais au mois d'avril, M. Hines déclarait que le cycle des ajustements rendus nécessaires par la guerre était définitivement clos. L'accroissement, de ce chef, des charges des réseaux, fut de l'ordre de 900 millions de dollars par an.

Mais l'agitation ouvrière, loin de s'apaiser, se faisait plus violente : le prix de la vie croissait tous les jours ; la main-d'œuvre dans l'industrie était généralement mieux rémunérée que le personnel des lignes. Le Directeur Général se rendit compte que les mesures prises au début de l'année étaient très insuffisantes, et qu'il serait impossible d'éviter de nouvelles concessions. Il décida, en conséquence, d'adopter la politique suivante : refuser toute augmentation générale, mais, en contre-partie, donner satis-

faction au personnel sur deux points particuliers : la conclusion de contrats collectifs et d'accords avec les syndicats précisant les conditions et la réglementation du travail, l'octroi des seules augmentations justifiées par quelque inégalité dans la rémunération des diverses catégories d'employés de chemin de fer.

Plusieurs grèves éclatèrent dans le courant de l'année : l'une des plus graves fut celle des ouvriers d'ateliers au mois d'août. Le Directeur Général refusa d'accorder l'augmentation de 12 cents à l'heure, proposée par la fraction ouvrière de la Commission des Salaires et des Conditions de travail ; mais reconnaissant que cette catégorie de travailleurs était relativement moins payée que d'autres, il éleva les salaires de 4 cents à l'heure, en vue de les maintenir au même taux que ceux de leurs camarades des autres services. Il promit, en outre, de conclure un accord avec les syndicats précisant les conditions du travail. Une attitude semblable fut adoptée envers les employés de bureaux ; leurs réclamations ne purent obtenir une élévation des salaires, mais seulement une bonification de 50 % pour les heures supplémentaires, en vue de les mettre sur le même pied que les autres catégories du personnel. Un accord avec les syndicats fut également mis à l'étude. La même solution fut donnée aux demandes des cheminots du service des marchandises.

Cette attitude du Directeur Général fut très habile, trop habile même pour être tout à fait juste et entièrement couronnée de succès. Les syndicats accordaient une grande importance à la conclusion de ces accords qui flattaient leur amour-propre. La plupart du temps, ces conventions ne contenaient aucune réglementation qui ne fût déjà en

application, mais elles transformaient en conventions contractuelles, acceptées d'un commun accord et sur un pied d'égalité, par le Directeur Général et le personnel, ce qui avait été jusque-là imposé à la main-d'œuvre par les ordres de service de l'Administration. Ces contrats collectifs n'étaient d'ailleurs valables que pour la durée du Federal Control : le Directeur Général estimait que les compagnies, au moment où elles reprendraient leur activité indépendante, seraient libres de refuser ces conventions ; les syndicats espéraient bien que les réseaux ne pourraient rejeter cet héritage de l'Administration Fédérale, et qu'il ne serait pas possible de revenir en arrière.

L'intérêt particulier de ces transactions au point de vue de la gestion fédérale était, de l'aveu même de M. Hines, de transformer un ordre de service en un contrat collectif sans qu'il en coûtât rien, tandis qu'il en eût été tout autrement si l'on avait accordé un réajustement des salaires (1). En revanche, l'inconvénient au point de vue de la main-d'œuvre était inverse : la plupart des réclamations ouvrières étaient amplement justifiées par l'élévation du coût de la vie ; la conclusion des conventions collectives n'améliorait en rien la situation des signataires.

Aussi l'agitation ouvrière ne fit-elle que grandir ; au mois d'août 1919, elle devint si violente que le Président Wilson lui-même prit l'affaire en mains. Il décida qu'aucune augmentation ne pourrait être accordée, tant qu'il ne serait pas certain qu'une prompte baisse dans le coût de la vie devenait impossible. Simultanément, les pouvoirs publics déclanchèrent une vive campagne contre la hausse des prix, et annoncèrent des poursuites sensationnelles

(1) Hines, *op. cit.* chapitre XIV.

contre les « intermédiaires » et les « profiteurs ». Le personnel se laissa convaincre, et accepta d'attendre jusqu'en automne le règlement de ses revendications. Mais rien ne devait sortir des efforts du Gouvernement pour abaisser le prix de la vie. A la fin de l'année l'agitation ouvrière reprit avec force. Le Président fit alors valoir qu'il était impossible d'élever les salaires avant l'expiration toute prochaine du Federal Control. Il recommandait aux syndicats d'attendre le retour des réseaux aux compagnies privées, et de faire appel alors aux organisations de médiation que le Congrès ne manquerait pas d'instituer dans la nouvelle législation des chemins de fer. Une fois de plus, les syndicats retirèrent leurs demandes ; ils n'étaient pas au bout de leurs peines : ils devaient, après la fin du Federal Control, expérimenter de nouvelles difficultés et subir de nouveaux délais, avant de voir la question du relèvement des salaires prise en sérieuse considération (1).

(1) Dixon, *op. cit.* p. 184.

CHAPITRE X

L'EXPLOITATION DES CHEMINS DE FER APRÈS L'ARMISTICE

Les statistiques des transports effectués durant l'année 1918 étaient tout à l'honneur de l'Administration Fédérale : avec un matériel roulant à peine augmenté, par rapport à l'année 1917, les chemins de fer avaient fait face à des besoins considérablement amplifiés, et transporté plus de voyageurs et plus de tonnes de marchandises qu'en aucun moment de leur histoire. L'année 1919 devait marquer de nouveaux progrès. Après l'armistice, les réseaux durent assumer les transports de démobilisation ; la plus large partie de ceux-ci fut effectuée au cours des quatre premiers mois de l'année. Au 1^{er} janvier 1920, la démobilisation était entièrement achevée, et chacun des quatre millions d'hommes de l'armée américaine avait regagné son foyer.

A ces transports militaires s'ajoutait la plus intense circulation qu'on eût encore vue. Les voitures de voyageurs n'avaient pas été renouvelées et leur nombre n'avait pas augmenté depuis 1917. Malgré leur insuffisance, les réseaux parvinrent à assurer dans des conditions satisfaisantes les transports de voyageurs. Le nombre de passagers transportés au mille pendant les années d'avant-guerre et de guerre fut le suivant :

**Nombre de passagers transportés au mille
sur les réseaux de première catégorie**

Du 30 juin 1913 au 30 juin 1914 ..	34.496.782.289
Du 30 juin 1914 au 30 juin 1915 ..	31.789.928.187
1916	34.585.952.026
1917	39.361.369.062
1918	42.498.248.256
1919	46.200.000.000

Extrait du Rapport du Directeur général des Chemins de fer en date du 28 février 1920, p. 3. M. Hines (p. 55) donne un tableau dont les chiffres sont légèrement plus élevés.

L'accroissement noté en 1919 par rapport à l'année précédente, plus important que la différence entre 1918 et 1917, mérite d'être souligné, car il fait justice des accusations d'incapacité qui furent lancées si souvent contre l'Administration Fédérale.

★
★ ★

Les chiffres des transports de marchandises sont, à la vérité, moins satisfaisants ; mais l'histoire de ces transports entre décembre 1918 et mars 1920 est beaucoup plus complexe que celle des transports de voyageurs.

Le grand courant d'affaires suscité par la guerre ne devait pas durer après la signature de l'armistice. D'énormes industries de guerre employant des millions de travailleurs se trouvèrent du jour au lendemain sans débou-

ché. D'un autre côté, les fermiers et producteurs agricoles avaient, en prévision des besoins croissants de l'Europe, amoncelé des stocks gigantesques qui menaçaient de rester sans preneurs. Le Gouvernement se préoccupa de parer à ce danger, d'autant plus sérieux que la puissance électorale des « farmers » était plus grande : M. Hoover fut chargé d'ouvrir d'urgence des crédits américains en faveur de l'Allemagne et de ses anciens alliés qui, à court de blé et de produits agricoles, ne demandaient qu'à acheter les stocks des Américains. Mais il ne fut pas possible d'aider de même manière l'industrie du pays, qui se trouva sans délai en proie à une crise passagère mais sévère.

Les chemins de fer en ressentirent immédiatement le contrecoup. Les transports de matières premières, importante source de profits pour les réseaux, furent considérablement réduits ; ce fut particulièrement le cas du charbon, dont les énormes stocks accumulés au moment de l'armistice n'étaient plus absorbés par une industrie devenue sans commande. Tels encore les matériaux de construction, car le bâtiment s'était trouvé durement atteint par la crise.

Celle-ci parvint à son point culminant au mois de février 1919, durant lequel, le chiffre des wagons sans emploi atteignit près d'un demi-million. Le premier semestre tout entier s'écoula, avant que l'on vit poindre quelque signe d'un avenir meilleur. Brusquement, à la fin de juillet, les affaires reprirent. L'automne a toujours été, aux Etats-Unis, une période de grande activité pour les chemins de fer, en raison des transports des récoltes. Ces mouvements s'ajoutèrent à une activité commerciale intense et croissant à une allure vraiment « américaine »,

si bien que les réseaux, après avoir, au mois de février, cherché en vain quelque emploi pour 450.000 wagons, se trouvèrent en manquer au mois d'octobre suivant.

Ces à-coups, très caractéristiques de la période économique qui suivit la guerre, n'étaient point pour favoriser la tâche de l'Administration Fédérale. Au milieu de l'automne 1919, le volume du trafic à transporter était sans précédent, tant au point de vue marchandises qu'en ce qui concernait les voyageurs. L'Administration Fédérale parvint néanmoins à faire face de façon satisfaisante à tous les besoins du pays. Le fait est d'autant plus digne de remarque que de très grosses difficultés se présentaient à cette époque, dont la plus grave résultait de la grève des charbonnages.

TROISIÈME PARTIE

La Liquidation de la Gestion Fédérale

CHAPITRE XI

LA REMISE DES CHEMINS DE FER AUX MAINS DE L'INDUSTRIE PRIVÉE

La période de réadaptation.

Le 1^{er} mars 1920, le Federal Control prenait fin après 26 mois d'existence, et les chemins de fer faisaient retour à l'industrie privée. Cette opération s'accomplissait au moment où les conditions économiques de l'après-guerre paraissaient le plus chaotiques et incertaines : périodes de prospérité et de dépression se suivaient à peu de temps d'intervalle ; les prix dans l'ensemble continuaient à monter ; les réclamations du personnel des réseaux se faisaient plus exigeantes. On s'accordait, de toute part, à reconnaître que les compagnies, replacées à la tête de l'industrie des transports, se verraient en proie à de très grandes difficultés.

Le législateur voulut les atténuer autant qu'il était possible ; une série de dispositions transitoires du « Transportation Act » consacra des mesures particulièrement favorables aux divers réseaux. Un crédit de 300 millions de dollars fut mis, par cette loi, à la disposition du Gouvernement, qui devait permettre à celui-ci de venir en aide, sous forme de prêts à 6 % pour 5 ans, aux trésoreries

embarrassées des compagnies, et leur donner les moyens de financer les améliorations exigées par l'accroissement du trafic. Cet appui devait être appréciable pour de nombreuses lignes : dès le 20 août 1921, les emprunts réalisés atteignaient 226 millions de dollars.

Du jour de la disparition de la gestion gouvernementale, les ordres et règlements émanés de l'Administration Fédérale des chemins de fer perdaient toute efficacité. Les tarifs édictés par le Directeur Général se voyaient remplacés automatiquement par les tarifs en vigueur à la fin de l'année 1917. Les compagnies eussent été alors incapables de supporter l'énorme déficit qui les eut accablées, au cours des quelques mois nécessaires pour obtenir de l'Inter-State Commerce Commission les augmentations de barème indispensables. Pour parer à cette éventualité, l'article 288 du « Transportation Act » décida que les tarifs en vigueur au 29 février 1920 seraient maintenus, jusqu'à modification par les autorités des Etats, ou les pouvoirs fédéraux ; il faisait de plus cette réserve qu'ils ne pourraient être l'objet d'aucune réduction avant le 1^{er} septembre 1920, sans l'approbation expresse de l'Inter-State Commerce Commission.

Cette mesure était insuffisante : pendant les derniers mois de la gestion fédérale, le déficit d'exploitation avait atteint des proportions considérables. Il apparaissait de toute évidence que les tarifs des chemins de fer devaient bénéficier d'une importante augmentation, si toutefois les compagnies devaient vivre et se développer suivant les nécessités imposées par la vie économique du pays. Mais il fallait prévoir un délai de plusieurs mois pour que l'Inter-State Commerce Commission, dont les pouvoirs en cette

matière venaient d'être définitivement confirmés, pût étudier, adopter et imposer de nouveaux tarifs.

Le « Transportation Act » établit donc que, pour une durée de six mois, dite période de garantie, et courant du mois de mars 1920 au mois de septembre suivant, le revenu net d'exploitation des divers réseaux serait complété, s'il y avait lieu, par des versements du Trésor ; ces versements devaient être opérés de façon que les bénéfices des compagnies fussent équivalents, pendant ces six mois, à la moitié des indemnités annuelles que le Gouvernement avait payées à titre de compensation pendant la durée de la gestion fédérale. En contre-partie, les réseaux acceptaient que tout bénéfice éventuel en excédent des chiffres convenus fit retour à l'Etat, et abandonnaient diverses créances qu'ils avaient contre ce dernier. C'était, en réalité, prolonger de six mois le système financier du Federal Control.

Tous les réseaux de la première catégorie, à l'exception d'une quarantaine, conclurent avec le Gouvernement des contrats sur ces bases. Ils ne devaient pas s'en repentir : cette période de garantie coïncide, en effet, avec les mois les plus défavorables que les chemins de fer américains aient jamais connus.

Presque immédiatement après la dessaisie des réseaux, les compagnies se virent obligées d'accorder les augmentations de salaires, réclamées depuis si longtemps par les organisations ouvrières. Ce geste attendu greva le budget des voies ferrées d'une charge nouvelle de 618 millions de dollars par an (1), d'autant plus lourde à supporter que les élévations de tarifs accordées par l'Inter-State Com-

(1) Hines, *op. cit.* p. 223.

merce Commission ne purent être mises en application que quatre mois après l'élévation des salaires. Malgré ce sacrifice, plusieurs grèves des syndicats d'aiguilleurs vinrent désorganiser le trafic, créer des zones de congestion intense et réduire encore les recettes d'exploitation. Le bilan de cette période de garantie se traduisit, pour l'ensemble des réseaux, par un déficit d'exploitation de plus de 50 millions de dollars que le Gouvernement remboursa aux compagnies en plus du revenu garanti, ce qui porta le chiffre de la subvention gouvernementale pour les six mois, de mars à septembre 1920, à 668 millions de dollars.

Là ne devaient pas se borner, pourtant, les sacrifices financiers imposés au Gouvernement du fait de la gestion fédérale. La liquidation définitive du Federal Control devait entraîner de nouvelles et considérables dépenses.

Liquidation du Federal Control

Les intérêts de l'Etat et des compagnies saisies étaient trop inextricablement mêlés, pour que la liquidation de la gestion fédérale ne se présentât pas comme une tâche aussi complexe qu'importante. Le « Transportation Act » imposait au Président de terminer et de régler sans délai toutes les affaires, réclamations et comptes divers, issus du Federal Control. Au jour de la restitution des réseaux aux compagnies, l'Administration fédérale changea de caractère et, pour assurer cette mission, devint un organe de liquidation. Ses fonctions étaient de deux sortes : résoudre définitivement toutes les difficultés pendantes entre l'Administration fédérale et les lignes saisies ; examiner et régler les réclamations et plaintes des tiers.

Les dispositions du Federal Control Act et la teneur des contrats qui réglaient les rapports de l'Administration fédérale et des compagnies devaient rendre particulièrement ardue la tâche des liquidateurs. Les contrats, conformément à la loi, imposaient aux deux parties une série d'obligations réciproques. L'Administration fédérale était tenue de maintenir en bon état les réseaux, de telle façon qu'ils fussent, selon l'expression déjà rapportée, restitués à l'expiration de la période de gestion fédérale « substantiellement en aussi bon état d'entretien et avec un matériel substantiellement aussi complet » (1) qu'à la date de la saisie.

Nous avons dit que l'Administration Fédérale devait être considérée comme ayant satisfait à cette prescription, si les frais occasionnés par les dépenses d'entretien au cours de la gestion fédérale équivalaient aux sommes consacrées à ce chapitre par les diverses compagnies, durant la période de comparaison. On devait, dans l'évaluation de ces débours, tenir compte des différences survenues dans le coût de la main-d'œuvre et des matières premières. En revanche, l'Administration Fédérale avait le droit de réclamer aux compagnies le remboursement des dépenses d'entretien qui, excédant les chiffres d'avant-guerre, avaient ainsi apporté une plus-value nouvelle aux lignes saisies. Il est vrai que ce droit était entouré de tant de conditions préalables qu'il en devenait illusoire : il fallait que ces frais eussent été engagés pour assurer la bonne marche et la sûreté du service, et qu'ils fussent « substantiellement » supérieurs au coût normal d'entretien, de même trafic, et pendant la même période (2).

(1) Contrat-type, article 5.

(2) *Ibid.* art. 7 parag. b.

Malheureusement, ni le Federal Control Act, ni les contrats n'avaient précisé à quel critérium on se rapporterait pour préciser le « bon état d'entretien » des lignes, au début et à la fin de la gestion gouvernementale. Les compagnies demandèrent que l'on comparât l'état où se trouvaient les lignes et le matériel au moment de la saisie et au moment de la restitution, unité par unité, ce que l'on appela la méthode de « comparaison physique ». L'Administration Fédérale s'opposa de la façon la plus formelle à ces prétentions. Il était impossible, en effet, d'avoir recours à ce critérium : aucun inventaire n'avait été établi au moment de la prise en charge des lignes ; il eût fallu, en conséquence, se livrer à de considérables et difficiles recherches qui n'eussent pu donner aucun résultat sérieux. La méthode à laquelle se ralliait l'Administration était dite « comptable » : elle consistait à comparer les dépenses d'entretien effectuées pendant la période de comparaison et la période de gestion fédérale, et à créditer du montant de l'excédent le compte de l'Administration ou celui des compagnies, suivant les cas.

De longues négociations furent nécessaires avant d'obtenir des réseaux l'abandon de leur point de vue. Leur résistance s'explique du fait que, dans la plupart des cas, l'Administration Fédérale était débitrice sur ce chapitre et que les sommes en litige, de l'aveu même du Directeur Général Davis (1), eussent été grossies de 6 à 700 millions de dollars si l'on avait admis la théorie soutenue par les dirigeants des chemins de fer. L'Inter-State Commerce Commission, après avoir quelque temps hésité, soutint les

(1) Rapport pour l'année 1921, p. 6.

exigences de l'Administration fédérale, et les règlements définitifs s'opérèrent suivant la méthode « comptable ».

Le montant des réclamations présentées de ce chef par les compagnies atteignit la somme de 677.510.606 dollars, soit 341.825.409 dollars en ce qui concernait l'entretien des voies et superstructures, et 335.685.197 dollars pour le matériel roulant et l'équipement. A ces demandes, l'Administration opposa d'autres chiffres : elle reconnut une insuffisance en matière d'entretien se montant à 114.613.420 dollars pour les voies et superstructures, et 19.375.886 dollars pour le matériel roulant et l'équipement. Elle réclamait, par contre, aux réseaux, le remboursement d'excédents de dépenses atteignant 16.000.986 dollars pour les voies et 293.613.113 dollars pour le matériel.

On s'accorda sur la solution suivante :

L'Administration fédérale versa aux réseaux créditeurs : 164.458.615 dollars pour le chapitre des voies et superstructures et 58.237.399 dollars pour celui du matériel.

Elle reçut des lignes débitrices, respectivement : 724.580 dollars et 19.412.433 dollars (1).

Le tableau suivant résume les chiffres qui précèdent :

Réclamations des Compagnies	dollars 677.510.607
Versements de l'Administration fédérale	222.696.015
Réclamations de l'Administration fédérale ...	309.614.100
Versement des Compagnies	20.137.013

Sur cette discussion s'étaient greffés des litiges secondaires qu'il nous est impossible même de résumer ici. Citons seulement cette demande des réseaux : que l'Admi-

(1) Chiffres extraits du rapport de M. Davis pour l'année 1924.

nistration fédérale tint compte, dans la fixation des sommes en litige, de la hausse sensible des prix survenue après la restitution des lignes, qui rendait plus onéreux les travaux d'entretien et de réparation. L'Administration fédérale opposa à ces propositions, comme aux autres réclamations connexes, un refus inébranlable.

Les contrats obligeaient le Directeur Général à restituer aux compagnies, en nature ou en valeur, les approvisionnements ou stocks détenus par les lignes au moment de la saisie. Les compagnies réclamèrent une indemnité de 122.430.809 dollars représentant la différence entre le matériel reçu par l'Administration fédérale et celui qu'elle restituait aux réseaux. L'absence d'inventaire sérieux devait obliger l'Administration fédérale à d'importants travaux de vérifications et de recherches. On se rendra compte des difficultés à surmonter si l'on songe que les plus importantes lignes présentaient des listes comportant plus de 100.000 postes différents. Finalement, la question fut réglée par un versement opéré par l'Administration fédérale qui se monta à 38.247.727 dollars.

Bien d'autres litiges furent discutés et résolus avant la signature, par l'Administration fédérale et les compagnies, d'un accord qui réglait définitivement le passé. Les difficultés importantes sur les questions d'amortissement, de dépréciation du matériel, de pertes dues à l'incendie, etc..., etc... se terminèrent par des versements opérés, tantôt par les lignes, tantôt par l'Administration. Les réclamations les plus curieuses furent sans doute celles de la compagnie des Voitures Pullman qui alléguait les pertes suivantes :

Draps de lits	571.059 dollars
Taies d'oreillers	256.233 »
Serviettes	417.893 »
Uniformes	114.661 »

L'ensemble des indemnités demandées par les réseaux devait se monter au chiffre énorme de 1.014.402.446 dollars ; les remboursements réclamés par l'Administration Fédérale atteignaient 440.353.715 dollars. Les sommes définitives versées aux compagnies comme solde de tout compte ne devaient pas dépasser 185 millions de dollars.

Ces résultats furent obtenus à l'amiable sans aucune intervention judiciaire. Les réseaux et le Gouvernement étaient également pressés d'en terminer. Les compagnies, qui avaient d'énormes besoins d'argent au moment où elles reprenaient la direction des moyens de transport, acceptèrent des réductions considérables dans leurs réclamations, moyennant le paiement immédiat du solde. Mais le Directeur Général Davis reconnaît lui-même, dans divers passages de son rapport pour l'année 1924, que les réseaux eussent probablement obtenu des indemnités plus importantes s'ils s'étaient adressés aux tribunaux.

En revanche, la liquidation des litiges avec les compagnies de transport non saisies (chemins de fer d'intérêt local) et les particuliers ne put pas toujours se faire sans l'intervention de la justice. Les chemins de fer d'intérêt local qui, en réalité, n'avaient jamais été saisis par le Gouvernement (1), réclamèrent diverses indemnités que l'Administration Fédérale se refusa presque toujours à leur allouer. Après 10 ans d'efforts et de procédure ils

(1) Cf. Supra, p. 60.

durent se résigner définitivement à ne recevoir que quelques milliers de dollars.

L'Administration Fédérale fut moins heureuse dans le cas des sinistres du Minnesota. Cet Etat se vit ravagé par un incendie gigantesque qui détruisa près de 1.500 milles carrés, détruisant environ 10.000 bâtiments. Les pertes s'élevèrent à une centaine de millions de dollars. Les tribunaux de cet Etat rendirent les chemins de fer traversant la région sinistrée en partie responsables de la catastrophe. Des procès, mettant en jeu plus de 73 millions de dollars, furent engagés contre le Directeur général, qui dut finalement verser aux sinistrés un peu plus de 12 millions. D'autre part, ce fut par centaines de mille que se chiffrèrent les réclamations et les procès de toute nature consécutifs au Federal Control, et intentés à l'Administration par les particuliers. Cette organisation, avec une activité digne d'éloges, parvint néanmoins à assurer la liquidation presque complète de tous les litiges en cinq ans. Seuls ne purent être réglés, en raison des lenteurs de la procédure judiciaire, certaines affaires de peu d'importance, qui ont justifié le maintien, jusqu'à l'heure actuelle, d'une organisation, d'ailleurs réduite.

CHAPITRE XII

L'INFLUENCE DE LA PÉRIODE DE GESTION FÉDÉRALE SUR LES CONCEPTIONS D'APRÈS-GUERRE

A l'époque de l'expiration de la gestion fédérale, les idées généralement admises aux Etats-Unis sur la nature des rapports de l'Etat et des compagnies des chemins de fer, et sur le rôle des transports par voie ferrée dans l'économie nationale, étaient profondément différentes des théories reçues en 1914. La leçon de la guerre avait porté ses fruits. Les principes essentiels étaient, à la vérité, demeurés les mêmes ; mais les conséquences qu'on en tirait après l'expérience du « Federal Control » étaient très différentes.

En 1920, l'opinion publique américaine se rend pleinement compte du rôle capital que jouent les réseaux dans la vie économique de la nation. On a vu de trop près, à la fin de l'année 1917 par exemple, quel péril a fait courir au pays l'arrêt ou simplement le ralentissement de l'activité ferroviaire, pour oublier désormais que le sort de l'économie nationale est lié à celui des chemins de fer. Mais s'il en est ainsi, qui ne voit que la gestion des réseaux ne peut être dirigée désormais suivant les seuls intérêts des actionnaires ? L'intérêt général doit l'emporter sur

celui de ces derniers, et la puissance publique doit pouvoir imposer aux lignes les mesures nécessitées par le souci du bien commun.

En revanche, l'Etat ne doit pas sortir de ses attributions. S'il est un point très clair dans l'esprit de la majorité des Américains, c'est qu'il faut éviter toute socialisation des transports. Les abus reprochés à l'Administration Fédérale et les critiques portées contre elle, bien souvent à tort, du moins à notre avis, ont pour longtemps condamné devant l'opinion publique le principe de la nationalisation des réseaux : ni les efforts des Directeurs généraux MM. Mc Adoo et Hines, ni la propagande des syndicats des cheminots, n'étaient parvenus à obtenir la simple prolongation du Federal Control.

Entreprises privées, les compagnies de chemins de fer se classent cependant dans une catégorie à part qui doit être soumise à des règles spéciales. C'est peut-être sur ce point que l'évolution des idées est la plus frappante : autant l'avant-guerre avait vu les pouvoirs publics et l'opinion soumettre les transports par voie ferrée aux conditions générales du régime des entreprises, et notamment les obliger à maintenir entre eux un esprit de concurrence sans rémission, autant les conceptions d'après-guerre, largement évoluées, non seulement tolèrent, mais préconisent une politique de concentration et d'amalgame des divers réseaux du pays.

On déclare sans ambages que sous réserve de certains contrôles, les lois contre les « trusts » et les « pools » ne doivent pas être appliquées aux transports ferroviaires. On maintient néanmoins le principe sacré de la concurrence entre les lignes, mais son application, telle du moins

que la connut l'avant-guerre, paraît périmée : de toute part on admet que les compagnies mettent en commun leur matériel roulant ou même leurs recettes ; bien plus, on proclame la nécessité, pour résoudre définitivement le problème ferroviaire, de fondre les multiples réseaux en un petit nombre de grands systèmes (1). Le rôle de l'Etat, bien loin de diminuer, doit, de l'aveu général, croître considérablement par rapport à celui qu'il jouait avant la guerre ; seulement, son action doit avoir d'autres motifs et d'autres buts. Puisqu'une nation moderne ne saurait se passer d'un système de transports développé et prospère, il incombe à l'Etat d'assurer ces bienfaits au pays. Cette conception implique le renversement complet de la politique d'avant-guerre : au lieu de réduire les compagnies à merci, sous prétexte de défendre le public contre leurs abus et d'amener ainsi, pour le plus grand dommage final de ce même public, un dépérissement progressif des entreprises de transports, l'Etat est tenu de laisser les réseaux réaliser, par le jeu de leurs tarifs et de leurs recettes, un profit raisonnable qui permette d'attirer les capitaux privés nécessaires à leur bon fonctionnement et à leur développement normal.

Le contrôle exercé par l'Etat doit, en conséquence, redoubler d'importance, puisque l'Etat est responsable devant la nation de la situation générale des réseaux ; il doit être, non plus seulement « critique » mais, suivant l'expression américaine « constructif » ; il s'assurera, certes, que la gestion des compagnies s'opère avec toute l'honnêteté et la compétence désirables, mais surtout il

(1) La même évolution se produisait en Angleterre où elle devait aboutir aux « Acts » de 1919 et 1921.

veillera à ce que les initiatives nécessaires soient prises et les améliorations opportunes bien effectuées.

Ces conceptions nouvelles devaient voir le jour dans les dispositions de la loi dite des transports, du 28 février 1920. Après avoir déterminé les conditions de la liquidation du Federal Control, cet « Act » organisait le nouveau statut juridique des chemins de fer. Ses essentielles caractéristiques étaient d'accroître considérablement les responsabilités et les pouvoirs de l'Inter-State Commerce Commission, chargée d'assurer le rôle incombant à l'Etat vis-à-vis des réseaux. La Commission reçoit d'abord un pouvoir absolu de contrôle sur toutes les émissions d'actions ou d'obligations des compagnies de chemins de fer ; elle a désormais le droit de les autoriser ou de les interdire, ou d'imposer à ces opérations telles conditions qui lui paraîtront « nécessaires et appropriées ». Une formule intéressante apparaît, qui doit être reprise sous une forme assez voisine en France avec l'institution du Fonds Commun : la Commission doit déterminer souverainement un pourcentage de bénéfices par rapport au capital engagé, pourcentage qui sera considéré comme raisonnable et légitime ; tout excédent de recettes doit être partagé entre les compagnies et l'Etat, la part de celui-ci étant destinée à alimenter une caisse de prêts et avances aux réseaux se trouvant dans une situation difficile.

La loi impose à la Commission d'établir un plan de « consolidation », c'est-à-dire d'unification et d'amalgame, qui permette de grouper toutes les lignes du pays en un très petit nombre de réseaux ; après plusieurs années d'efforts, la Commission a dû reconnaître que cette tâche était

au-dessus de ses moyens et prier le Congrès de l'en décharger.

Elle a le droit, en outre, d'autoriser le groupement de deux ou plusieurs compagnies sous une direction unique, ou simplement la mise en commun de leur exploitation, matériel et recettes, toutes les fois que ces mesures paraîtront conformes à l'intérêt général. Désormais, toute construction de voie nouvelle, comme toute suppression, doit être autorisée par la Commission. Bien plus, celle-ci peut contraindre les réseaux à adopter tels appareillages jugés indispensables à la sécurité et à la bonne marche des transports ; elle peut forcer une compagnie à ouvrir ses gares aux trains de ses concurrents, si l'intérêt du public doit s'en trouver mieux. En cas de circonstances critiques (grève, congestion des lignes, etc...), la Commission peut suspendre tous les règlements en usage dans les diverses compagnies et imposer les mesures qui lui paraîtront nécessaires. C'est là sans doute une disposition édictée en vue d'éviter le retour de difficultés semblables à celles qui se présentèrent à la fin de l'année 1917, au début de l'année suivante, et à la fin de l'été de l'année 1919.

Les pouvoirs de la Commission, en matière de tarifs, déjà fort étendus avant la guerre, sont de nouveau accrus. Ayant déterminé le légitime pourcentage de bénéfices auquel les compagnies ont droit, la Commission doit fixer des tarifs tels qu'elles puissent, dans leur ensemble, et moyennant une gestion « honnête, efficiente et économique », retirer de leur exploitation les profits attendus. La Commission peut laisser une certaine marge aux réseaux en prévoyant seulement les limites extrêmes entre lesquelles devront se maintenir les barèmes.

Une disposition significative donne à la Commission le droit de réviser les ordres édictés en matière de tarif par les Commissions des chemins de fer des divers Etats, ce qui laisse prévoir une nouvelle sorte de conflit entre les Etats et le Gouvernement Fédéral.

« Comment l'autorité (de ces Commissions) s'ajustera-t-elle avec l'Inter-State Commerce Commission qui a « juridiction sur tout le pays ? En viendra-t-on à donner « aux chemins de fer des chartes d'incorporation fédérale « qui pourraient les soustraire aux juridictions d'Etat ? « Ce ne serait pas la première fois que l'Histoire aurait à « enregistrer une conquête de la centralisation dans le pays « qui y répugnait le plus et semblait le mieux défendu « contre elle par l'origine et la nature même de ses « institutions » (1).

Enfin, le « Transportation Act », en vue d'assurer une prompt solution aux conflits entre employeurs et cheminots, établit une Commission du Travail des chemins de fer. Nommée par le Président de la République, elle devait, à l'origine, se composer de neuf membres, dont trois pris parmi les usagers, trois parmi les dirigeants des réseaux, et trois parmi le personnel. Cette institution ne donna que des résultats médiocres ; elle disparut en 1925 pour faire place à des organismes conçus différemment et qui furent plus heureux.

Tel est, dans ses grandes lignes, le statut des chemins de fer édicté par la loi de 1920 et qui régit encore actuellement les transports ferroviaires aux Etats-Unis ; ses dispositions constituent véritablement, suivant l'expression de M. Hines, une révolution dans le droit administratif

(1) F. Roz, *op. cit.* p. 58.

américain (si l'on peut employer ce terme pour un pays de législation anglo-saxonne). Elle consacre un accroissement considérable des pouvoirs de contrôle de l'Etat sur l'industrie ferroviaire.

En vérité, le mot « contrôle » est inexact : il s'agit en effet d'un régime tout-à-fait nouveau qui présente une solution inédite (1) du problème des rapports de l'Etat et de l'industrie moderne. A mi-chemin entre l'anarchie libérale du XIX^e siècle, qualifiée de liberté économique, et les diverses expériences de nationalisation ou socialisation apparues au XX^e siècle, le régime américain présente, dans sa conception comme dans son application, des qualités de mesure et de sauvegarde des intérêts en présence, qui en font peut-être la solution de l'avenir.

(1) Elle serait à rapprocher du régime des Chemins de Fer en Angleterre avec lequel elle a plus d'un point de contact.

QUATRIÈME PARTIE

Critique de la Gestion Fédérale

CHAPITRE XIII

LA GESTION GOUVERNEMENTALE

La disparition du système de gestion gouvernementale des chemins de fer fut saluée avec joie par la majorité de l'opinion publique. L'hostilité contre l'Administration Fédérale s'était traduite depuis les premiers mois de l'année 1919, par des campagnes violentes et des pamphlets d'une virulence singulière (1). La suppression de cette institution décriée ne devait susciter de regrets que parmi les rangs des syndicats de cheminots : les employés des chemins de fer, dont la situation s'était considérablement améliorée depuis l'institution du Federal Control, ne pouvaient en effet que déplorer la disparition d'un régime qui leur avait été si favorable. La fin même de la gestion fédérale ne désarma pas les censeurs. L'Administration éprouva le besoin de se justifier devant l'Histoire, et c'est à ce sentiment que nous devons le remarquable ouvrage de M. Hines (qui fut Directeur Général des chemins de fer du 10 janvier 1919 au 18 mai 1920) : « Histoire des Chemins de Fer américains pendant la guerre ». Examiner et discuter les griefs reprochés à l'Administration Fédérale, ce sera, du même coup, apprécier toute l'institution.

Les principaux chefs d'accusation se rapportent, soit

(1) V. *North American Review* December 1919, page 727, etc...

à la gestion même des réseaux, soit à la politique ouvrière adoptée par l'Administration. Nous étudierons brièvement, dans ce chapitre, les arguments apportés par les détracteurs du système, nous entendrons la défense de l'Administration Fédérale, et nous essaierons d'établir le bilan sincère de la gestion gouvernementale des chemins de fer aux Etats-Unis pendant la guerre.

La gestion fédérale : l'état des lignes.

On répétait librement, en 1920, que les lignes furent restituées aux diverses compagnies dans un état d'entretien lamentable « in a broken down condition » suivant l'expression de l'un des Présidents des réseaux. Cette assertion péremptoire, que l'on retrouve un peu partout, ne saurait être admise sans discussion.

En ce qui concerne les voies et superstructures, l'état d'entretien des réseaux, au moment de leur restitution à l'industrie privée, était probablement plus défectueux qu'au moment de la saisie. Certes, M. Hines, dans son rapport de 1920, estime que l'Administration Fédérale s'est, dans l'ensemble, conformée aux prescriptions du contrat-type, suivant lequel les lignes doivent être maintenues, durant la gestion gouvernementale « substantiellement en aussi bon état d'entretien qu'auparavant » ; mais il devait, par la suite, faire preuve d'une modestie plus grande : il reconnaît, en effet, dans l'apologie qu'il écrit de la gestion fédérale, que cette période s'est achevée sans que l'Administration ait pu tenir tous ses engagements, en matière d'entretien des voies et superstructures (1).

(1) Cf. *op. cit.* chapitre XI.

Il eût été, au reste, assez difficile de le dissimuler. L'attitude même de l'Administration Fédérale envers les compagnies équivaut, sur ce point, à un aveu. On a vu que les réseaux réclamaient au Gouvernement 340 millions de dollars d'indemnité de ce chef, et que l'Administration Fédérale évaluait elle-même à 114 millions la compensation due pour le mauvais état des lignes. Les accords définitifs devaient fixer le montant des indemnités à verser aux compagnies, au taux d'environ 48 % du montant de leurs demandes. C'était là un pourcentage considérablement plus élevé qu'aucun de ceux qui furent appliqués dans les règlements des autres litiges entre l'Administration Fédérale et les réseaux, pourcentages qui variaient entre 5 et 15 % seulement du total des sommes réclamées. Par là même, l'Administration reconnaissait qu'il s'agissait d'une déficience grave.

Il en était tout autrement en ce qui concernait l'entretien du matériel roulant. Au moment de l'instauration de la gestion fédérale, les locomotives se trouvaient, à la suite de l'énorme trafic de 1917, dans un état très défectueux. L'Administration Fédérale réagit contre les errements du Railroad War Board, et son souci constant fut de maintenir les machines en excellent état. L'on peut, sans discussion, accepter l'affirmation de M. Hines que la situation des locomotives, en 1920, témoignait, dans l'ensemble, d'une réelle amélioration par rapport au mois de décembre 1917.

Mais il n'en est pas de même au point de vue des wagons de marchandises (1). M. Hines lui-même en fait l'aveu. La question est particulièrement complexe : au

(1) Cf. Dixon, *op. cit.* p. 197.

moment de l'expiration du Federal Control, le matériel roulant de chaque réseau se trouvait, en effet, dispersé dans toutes les directions et souvent à des distances considérables du réseau propriétaire ; le retour des wagons sur leurs lignes particulières ne put être opéré qu'après de très longs délais. Ce matériel se trouvait peut-être en bon état au moment où les compagnies reprirent leur activité ; il ne l'était plus lorsqu'il revint sur les lignes propriétaires. M. Davis, le troisième Directeur Général, le reconnaît sans détours. Les exemples abondent : ainsi de nombreux wagons construits en vue d'utilisation spéciale, furent consacrés à des trafics entièrement différents : certains wagons en bois, appartenant à de petits réseaux, furent mis en service sur des lignes de trafic important, accrochés à des trains composés en majeure partie de wagons tout acier, dont la capacité était double et la résistance deux fois plus grande. Le matériel léger ne pouvait que souffrir d'un pareil traitement. De nombreux réseaux du Centre-Ouest se plaignirent que leur matériel, construit en vue du transport des céréales, eût été employé sur les lignes de l'Est au trafic du charbon, des graviers, d'acier en barres... d'où la nécessité de dépenses considérables pour les réparations et la remise en état de ce matériel (1). Si l'on en croit M. Loree, adversaire résolu de la gestion fédérale, les propres statistiques de l'Administration révéleraient la situation suivante :

Wagons nécessitant des réparations le 31 décembre 1917, 5 à 6 % du chiffre total des wagons en service ;

Wagons nécessitant des réparations le 31 décembre 1919, 7,1 % de ce même chiffre.

(1) Directeur général Davis, rapport pour l'année 1924, p. 19.

Soit un accroissement de 27 % (environ 35.700 wagons) (1).

Il n'est donc pas surprenant que les compagnies aient réclamé au Gouvernement des dommages-intérêts se montant à 335 millions. Mais l'Administration Fédérale fit appel à la méthode comptable pour l'évaluation des pertes causées aux réseaux, et put ainsi refuser toute indemnité dans de nombreux cas où l'équité eût exigé cependant, dit M. Davis lui-même, des dédommagements. Il ne fut fait droit, en définitive, qu'à un pourcentage très réduit (environ 11 %) des réclamations présentées par les compagnies.

On peut donc conclure que les réseaux furent, dans leur ensemble, restitués à leurs propriétaires, dans un état d'entretien défectueux et que les indemnités versées pour cette raison aux lignes ne représentaient pas les pertes réellement subies (2). Il ne faut pas, néanmoins, exagérer la gravité de la situation : quelques mois après l'expiration du Federal Control, les chemins de fer devaient faire face, avec succès, à un volume de transports que n'avaient pas atteint les mois les plus fiévreux de la guerre. Il leur eût été impossible de se remettre si rapidement des effets de la gestion gouvernementale, si celle-ci les avait véritablement réduits à « a broken down condition ».

La gestion fédérale :

La Question des Tarifs.

La politique suivie par l'Administration Fédérale en matière de tarifs, devait également faire l'objet de criti-

(1) Cf. Loree, *Railroad Freight Transportation*, p. 367.

(2) Cf. Davis, *op. cit.* p. 16.

ques amères, particulièrement pour les dernières années de la gestion gouvernementale.

Le bilan de l'année 1918 s'était soldé par un important déficit. Ces résultats défavorables étaient dus en majeure partie à la hausse des prix des matières premières, et aux augmentations de salaires données par l'Administration Fédérale à son personnel. Ce dernier facteur fut d'autant plus important que ces augmentations furent accordées, nous le savons, avec le bénéfice de la rétroactivité au 1^{er} janvier 1918, tandis que les tarifs nouveaux, institués en vue de faire face à ces charges supplémentaires, ne purent être mis en application que six mois plus tard.

L'Administration Fédérale espérait que les conditions économiques se stabiliseraient rapidement et que les barèmes établis en 1918 procureraient un revenu suffisant pour couvrir les dépenses d'exploitation et les rentes dues aux réseaux. Dès les premiers mois de l'année 1919, il fut évident que cet espoir serait déçu. La hausse des prix, après s'être ralentie pendant quelques semaines, reprenait sa marche ascendante. L'agitation ouvrière, stimulée par le coût sans cesse plus élevé de la vie, devenait si violente qu'un nouveau relèvement des salaires paraissait inévitable. Surtout la dépression économique qui s'était manifestée brutalement après l'armistice exerçait ses effets désastreux sur les recettes des chemins de fer, effets qui devaient se prolonger jusqu'au mois de juin 1919. Le déficit important, que révélèrent les comptes d'exploitation des six premiers mois de l'année, inquiéta vivement les compagnies qui devaient, dans un avenir prochain, reprendre leur gestion. S'appuyant sur la proclamation du 26 décembre 1917, qui avait déclaré que les intérêts des chemins

de fer seraient entièrement sauvegardés par le Gouvernement, les dirigeants des lignes insistèrent pour que l'Administration Fédérale élevât les tarifs avant la restitution des réseaux à leurs propriétaires.

On a vu que ces efforts n'eurent aucun succès et que le Directeur Général, d'accord avec le Président de la République, se refusa absolument à augmenter le prix des transports. Cette attitude devait lui attirer des critiques sans nombre : on lui reprocha amèrement de n'avoir pas eu le courage d'imposer au public les augmentations de tarif nécessaires à la bonne marche des réseaux et d'avoir ainsi contraint les compagnies, au moment où elles reprenaient la gestion de leurs lignes, à assumer la charge difficile de faire accepter de l'opinion ces relèvements indispensables. M. Hines devait justifier longuement son attitude, au chapitre XV de l'Histoire des Réseaux américains pendant la guerre. Il fait d'abord remarquer qu'une élévation des tarifs était chose absolument impraticable dans le courant des premiers mois de l'année 1919 : à ce moment, où une semblable mesure eût été le plus utile en raison de la chute des recettes des réseaux par suite de la dépression économique, il était impossible, du fait même de l'existence de cette crise, de songer à grever l'industrie et le commerce, déjà si déprimés, d'un nouvel accroissement des prix des transports.

On objectera qu'à partir de l'été 1919 se dessine un important mouvement de reprise des affaires. Il eût été plus facile, alors, de songer à relever les tarifs. Les pouvoirs conférés au Président par les lois du Federal Control lui eussent permis de le faire, sans avoir à obtenir le consentement préalable de l'Inter-State Commerce Com-

mission. Mais M. Hines explique que l'attitude hostile de l'opinion publique ne permettait pas, alors, à l'Administration Fédérale, d'avoir recours à cette mesure dictatoriale, établie en vue de faire face aux exigences de la guerre. Il eût probablement fallu, si l'on en croit l'ancien Directeur Général, pour faire accepter au pays une augmentation du prix des transports, utiliser le système d'avant-guerre, et soumettre le projet à l'examen de l'Inter-State Commerce Commission et des Commissions des Etats. Le redressement économique avait rapidement amélioré les conditions d'exploitation des réseaux et M. Hines estime qu'il eût été alors impossible d'obtenir de l'Inter-State Commerce Commission, aucune augmentation sérieuse des tarifs. Cet argument ne paraît pas péremptoire. Les plus-values insignifiantes des mois de juillet, août et septembre, n'empêchaient pas le déficit à la charge de l'Administration Fédérale, pour les dix premiers mois de l'année, de dépasser 200 millions de dollars ; il semblerait, dans ces conditions, qu'il eût été possible d'obtenir des organismes officiels l'autorisation de relever les tarifs.

M. Hines ne cache pas qu'il y avait, à la fin de 1919, d'importants groupes politiques dont la suspicion envers la gestion gouvernementale était tenue en éveil, en raison du nombre important des dirigeants de réseaux, entrés au service de l'Administration Fédérale. Leur hostilité contre toute action prise par celle-ci, qui eût pu profiter aux compagnies, eût été immédiate et violente. Or, la crainte de l'électeur est le commencement de la sagesse. Il faut noter enfin que le Gouvernement se préoccupait de réduire le coût de la vie. Relever les tarifs eût été agir directement

contre ce but, d'autant plus que l'Administration Fédérale aurait été alors contrainte, sous la pression ouvrière, à d'importantes augmentations des salaires.

Si l'on veut aller plus loin dans la discussion, peut-être trouvera-t-on, non seulement une explication, mais une justification morale à l'attitude de l'Administration Fédérale, à laquelle on a reproché de se contenter de la facile solution de faire supporter au Trésor le déficit, sans se préoccuper de l'avenir ; il faut en effet se rappeler qu'à cette époque le Congrès Fédéral était saisi de plusieurs projets de statuts des chemins de fer ; c'était à lui, et non à l'Administration Fédérale, qu'il incombait d'étudier et de résoudre, de la façon la plus équitable, le difficile problème de la réadaptation des réseaux à la gestion privée.

Il semble bien, en définitive, que les compagnies ne furent guère fondées à adresser des critiques à l'Administration Fédérale en matière de politique des tarifs. Le dommage qu'a pu leur causer l'attitude adoptée par le Directeur Général a été largement payé par l'établissement du système de la période de garantie ; quant au déficit des comptes d'exploitation, imputable aux quelques mois qui ont suivi la restitution des lignes aux compagnies privées (et qu'il était difficile d'éviter dans cette période de transition et de réadaptation), il a été supporté, en définitive, par l'Etat et non par les réseaux. Il est probable que si l'on s'était rangé à l'autre solution, et si l'on avait accordé un relèvement notable des tarifs en fin de l'année 1919, en livrant les compagnies à leurs seules ressources dès l'expiration du Federal Control, celles-ci eussent supporté des pertes considérables. A tout prendre, il apparaît bien que

le système adopté par l'Administration Fédérale et le Congrès, fut, pour les compagnies de chemins de fer, aussi favorable que possible.

La Politique ouvrière de l'Administration Fédérale

Les censures ne devaient pas épargner non plus l'attitude adoptée par l'Administration Fédérale vis-à-vis du personnel, ainsi que les réformes profondes qu'elle devait apporter, tant aux taux des salaires qu'aux conditions de travail. Nous avons étudié plus haut le détail de la politique ouvrière suivie par les directeurs généraux en 1918 et 1919 (1). Nous nous contenterons de relever les critiques le plus souvent adressées à l'Administration Fédérale, et nous nous efforcerons de déterminer leur portée véritable et la valeur des griefs qu'elles impliquent.

Cet examen présente un intérêt tout particulier. Le personnel des chemins de fer jouissait, durant la guerre, d'une influence politique considérable ; puissants par leur nombre (près de 1.900.000), les employés l'étaient plus encore par leurs organisations syndicales fortement constituées, qui avaient pris, dès le début du Federal Control, un développement sans précédent, grâce à la sympathie que leur témoignait le Directeur général Mac Adoo. Le personnel des chemins de fer était donc en mesure d'obtenir d'un patron, qui était en même temps un gouvernement électif et démocratique, des avantages importants. La position des employés était d'autant plus forte pendant la guerre, qu'ils géraient un service public indispensable à la vie de la nation et qui devait coûte que coûte fonction-

(1) Cf. chapitre VI et chapitre IX.

ner sans interruption. La menace de grève devenait, dans ces conditions, une arme d'une efficacité certaine.

Il est donc particulièrement intéressant de se rendre compte si les syndicats de cheminots, maîtres d'une pareille position stratégique, ont abusé ou tenté d'abuser de leur force ; il n'est pas moins intéressant de voir si le Gouvernement, sous la pression des organisations professionnelles, a cédé à leurs exigences ou, au contraire, a fermement défendu l'intérêt général, en refusant au personnel des avantages exorbitants dont les contribuables auraient fait tous les frais.

Disons tout de suite, à l'honneur des syndicats des cheminots américains et du Gouvernement des Etats-Unis, que les premiers, sauf en quelques occasions que nous avons signalées, n'ont guère abusé de la situation et que le second a fait preuve, dans l'ensemble, de la fermeté nécessaire.

La politique ouvrière de l'Administration Fédérale, nous l'avons dit, a pourtant été l'objet de dénonciations répétées. Les critiques, les plus véhémentes peut-être, s'adressaient aux augmentations de salaires accordées par les différents directeurs généraux, augmentations qui accrurent les charges annuelles des réseaux d'environ un milliard de dollars. Le public croyait, dit M. Baker (1), que l'employé des chemins de fer était un « profiteur de la guerre », qui recevait une rémunération dont l'importance était injustifiée et qui avait su obtenir de l'Administration Fédérale des faveurs considérables. Il est certain que les charges résultant des élévations des traitements, réalisées en 1918 et 1919, ont été le facteur le plus important du

(1) *Op. cit.* p. 49.

déséquilibre financier qui caractérise la gestion fédérale. Mais la question est de savoir si l'Administration a fait preuve, dans ces augmentations, de faiblesse ou de complaisance, ou si ces mesures étaient véritablement imposées par la situation.

La plupart des auteurs s'accordent à reconnaître que les salaires versés aux cheminots en 1914 étaient notoirement insuffisants. Le personnel se trouvait dans une situation précaire, et nettement moins favorable que les travailleurs de l'industrie. Un tel état de choses ne pouvait durer et les réseaux, dans leur propre intérêt, devaient être amenés un jour ou l'autre à relever les salaires de leur personnel ; cette situation s'explique par la difficile position financière des compagnies de chemins de fer avant la guerre. Néanmoins, admettons que cette opinion témoigne de quelque exagération. Prenons le salaire réel de l'employé des chemins de fer en 1914 comme salaire type : l'importance des augmentations qui ont été, pendant la guerre, apportées aux salaires nominaux serait-elle si grande qu'elle puisse être considérée comme hors de proportion et illégitime ?

M. Hines estime que le salaire réel des employés des chemins de fer ne s'est accru pendant le Federal Control que dans une faible proportion par rapport aux chiffres de 1914 et, en tout état de cause, beaucoup moins que le salaire réel des travailleurs d'autres industries importantes (1). Cette affirmation est corroborée par celle d'observateurs dont l'indépendance ne saurait être mise en doute. Le professeur Douglas (2) donne les chiffres suivants :

(1) *Op. cit.* chapitre XIV.

(2) Cité par Wolf, *The Railroad Labor Board*, p. 61.

<i>Salaire nominal</i>	1914	1919
Travailleurs de l'industrie	100	200
Employés des Chemins de Fer ..	100	190

<i>Salaire réel</i>		
Travailleurs de l'industrie	100	111
Employés des Chemins de Fer ..	100	106

Les statistiques dressées par le « New-York Bureau of Labor » pour l'Etat de New-York (1) indiquent même un pourcentage d'écart plus important entre les deux catégories.

<i>Salaire moyen</i>	1913	1919 (décembre)
Employés de l'industrie	100	200
Employés des Chemins de Fer ..	100	183

M. Hines reproduit d'intéressants graphiques établis par une organisation patronale connue sous le nom de « National Industrial Conference Board » : si l'on en croit le Bureau International du Travail, les statistiques de cet organisme sont dressées d'après des « chiffres (qui) portent « sur le quart environ du nombre total des salariés de « l'industrie manufacturière..... Comme ils ont été recueillis pour une région étendue et pour une grande variété « d'établissements, on les considère comme donnant une « image fidèle de la situation en matière de salaires » (2). Or, ces diagrammes fournissent des indications semblables à celles qui se dégagent des études de M. Douglas ou du

(1) Baker, *op. cit.* p. 52.

(2) Fluctuations des salaires dans différents pays de 1914 à 1925, p. 72.

« New-York Bureau of Labor ». Si l'on tient compte de l'opinion suivant laquelle les salaires d'avant-guerre étaient insuffisants, on peut donc conclure de ce qui précède que les augmentations réalisées au cours du Federal Control n'ont présenté aucun caractère d'exagération ; les salaires réels des employés des chemins de fer ont, en réalité, suivi une marche ascendante à peu près semblable à celle du coût de la vie. Ils sont, dans leur ensemble, restés inférieurs à la rémunération accordée aux travailleurs de l'industrie. Les accusations portées contre l'Administration Fédérale par certains dirigeants des chemins de fer, d'avoir gaspillé des sommes considérables en salaires injustifiés, paraissent donc sans fondement. D'autres chefs d'importantes compagnies l'ont reconnu sans difficulté. Tel M. Willard (1), membre du Comité consultatif du Conseil de la Défense nationale (2). Un verdict également favorable à l'Administration doit être rendu, à notre avis, en matière d'ingérence de la politique dans la gestion fédérale. Une légende a longtemps circulé, d'après laquelle les effectifs du personnel des réseaux se seraient démesurément enflés au cours de la gestion gouvernementale, en vue de distribuer à des électeurs places et emplois. Certains évaluaient à plusieurs centaines de mille le nombre des travailleurs inutiles embauchés par l'Administration Fédérale. Il est exact que le nombre des employés des chemins de fer s'est accru au cours de la période que nous étudions, mais ce phénomène ne présente rien que de bien naturel, si l'on considère l'accroissement du trafic et des transports pendant le même laps de temps. On doit tenir

(1) Cité par Wolf.

(2) Cf. supra chapitre II.

compte également de l'application, à tous les réseaux, de la journée de 8 heures, mesure qui devait inévitablement accroître le nombre des employés des chemins de fer. En réalité, les chiffres révélateurs ne sont pas ceux qui indiquent l'effectif total du personnel, mais bien ceux qui concernent les heures de travail effectivement payées par le Trésor ; or, les statistiques des chemins de fer établissent que le nombre des heures de travail effectuées en 1918 ne se sont pas accrues dans la même proportion que le volume du trafic transporté pendant l'année, et que ce chiffre aurait même décru en valeur au cours de 1919 par rapport à l'exercice 1916. On s'en convaincra en consultant le tableau suivant extrait du rapport officiel adressé par M. Hines au Président de la République, à l'expiration du Federal Control.

	1916	1917	1918	1919 (1)
Nombre d'employés	1.647.097	1.723.734	1.820.660	1.891.607
Heures de travail	5.189.790.716	5.406.878.384	5.641.820.405	5.126.142.664
Tonnes kilométriques	362.444.397.129	392.546.347.886	403.070.816.694	363.240.000.000
Voyageurs transportés	34.585.952.026	39.361.369.062	42.498.248.256	46.200.000.000
<i>Pourcentage par rapport à l'année 1916 :</i>				
Heures de travail	100	104,2	108,7	98,8
Tonnes kilométriques	100	108,3	111,2	100,2
Voyageurs par mille	100	113,8	122,9	133,6
Nombre moyen des heures de travail par employé, par mois	263	261	258	226

(1) Les chiffres concernant l'année 1919 ont été en partie établis à l'aide d'états estimatifs, les résultats définitifs n'ayant pu être obtenus à l'époque où ce tableau fut établi.

Différentes personnalités devaient regretter la trop grande faiblesse manifestée par l'Administration Fédérale envers les syndicats des cheminots et la facilité avec laquelle elle fit droit à la plupart de leurs réclamations, en matière de réglementation des conditions du travail. Il semble bien qu'il y eut ici certains abus. Ce n'est pas l'établissement de la journée de huit heures qui nous paraît critiquable : le principe en avait été promulgué par l'Adamson Act bien avant l'instauration de la gestion gouvernementale, et il était inévitable que son application s'étendît à toutes les catégories du personnel. De plus, cette mesure devait avoir l'excellent effet de permettre l'emploi, en 1919, quand on voulut l'appliquer sérieusement, d'un nombre assez important d'hommes démobilisés sans pour cela grever le budget des réseaux d'aucune charge supplémentaire. Mais certaines mesures ne s'imposaient pas, qui ont coûté très cher et contribué à rendre plus onéreuse l'exploitation des réseaux ; ainsi les bonifications importantes accordées pour les heures supplémentaires ; la suppression du travail aux pièces qui aurait diminué le rendement de nombreux ateliers dans la proportion de 30 à 50 %, si l'on en croit du moins certains adversaires du Federal Control (1) ; l'exagération des classifications du travail, tel genre de travaux ne devant être exécuté que par telle catégorie d'employés, disposition qui obligeait souvent à utiliser plusieurs travailleurs, là où un seul était employé auparavant, ou à faire exécuter tel travail par un ouvrier qualifié, là où un manœuvre eût suffi. Il y a là, sans le moindre doute, place pour des critiques légitimes dans l'attitude adoptée par l'Administration Fédérale, et plus

(1) Loree, *op. cit.*, p. 630.

particulièrement par le premier directeur général. Un témoin aussi pondéré que M. Willard déclarait devant la Commission du Sénat, qu'en cette matière, l'Administration avait accordé des concessions « peu sages, dispendieuses et qui n'étaient pas nécessaires ».

Certains dirigeants des chemins de fer, très opposés aux progrès du syndicalisme, devaient aller plus loin, et critiquer sans ménagement l'appui donné par l'Administration Fédérale aux organisations professionnelles. Le développement de ces associations au cours du Federal Control est effectivement surprenant et d'autant plus remarquable que les effectifs des syndicats, considérablement grossis pendant les années 1918 et 1919, subirent, dans l'ensemble, des diminutions importantes au cours des années qui suivirent l'expiration de la gestion fédérale, ainsi qu'en témoignent les statistiques dressées par M. Glaeser. Les mêmes censeurs désapprouvèrent les accords collectifs signés avec les syndicats au cours de la deuxième partie du Federal Control réglementant les conditions de travail pour la durée de la gestion gouvernementale. Discuter cette question délicate nous entraînerait à des appréciations sur le mouvement syndical qui dépasseraient le cadre de cette étude. Nous remarquerons seulement, qu'à notre avis, le point le plus vulnérable de la politique ouvrière de l'Administration Fédérale fut la généralisation et l'extension à tout le personnel de tous les réseaux, par l'intermédiaire de ces accords, des mêmes taux de salaires et d'une réglementation identique des conditions de travail. Nous avons déjà dit (1) combien nous paraissaient regrettables, et même injustes, ces « standardisations » excessives

(1) Cf. supra chapitre IX.

appliquées à tant de situations, de facteurs et d'éléments différents.

Faut-il en conclure, avec beaucoup d'adversaires du Federal Control, que l'expérience de la gestion gouvernementale devait abaisser considérablement la discipline et le moral du personnel des réseaux ? L'établissement de l'avance à l'ancienneté, la suppression ou la diminution des différences qui avaient de tout temps caractérisé les salaires de certaines catégories d'employés des chemins de fer, et créé comme une hiérarchie parmi eux, ces mesures et d'autres semblables ont-elles eu un pareil résultat ? Il est difficile de l'affirmer et des avis sont partagés.

Il est hors de doute, en tout cas, et le Directeur général Hines le reconnaît le tout premier, que le rendement de la main-d'œuvre des chemins de fer fut inférieur, pendant la guerre, à ce qu'il était en 1914. Mais c'est là un fait très général qui a été constaté par tous les chefs d'industrie et maintes fois déploré, et qui n'est certainement pas particulier aux transports ferroviaires. Si l'on considère les difficultés des conditions d'exploitation pendant la guerre d'abord, puis au cours de l'année 1919, caractérisée par de brusques alternatives de dépression et de prospérité, on arrive à cette conclusion que les réseaux ont accompli avec honneur une lourde tâche et que les résultats eussent été probablement moins brillants si le moral et la bonne volonté du personnel étaient tombés si bas qu'on a bien voulu le dire.

Le bilan de la gestion fédérale des chemins de fer.

Le suprême reproche adressé à la gestion gouvernementale des chemins de fer, reproche qui renfermait tous les autres, concernait les lourdes charges financières qu'elle avait entraînées pour le Trésor fédéral. D'aucuns proclamaient que les frais de toute nature causés par le seul Federal Control dépasseraient au total 1.800 millions de dollars, et l'on se hâtait de souligner que le Gouvernement eût pu faire l'économie de ces énormes dépenses, en laissant aux compagnies de chemins de fer la direction de leurs propres réseaux.

Il y a là deux choses très différentes, qui méritent d'être examinées séparément : tout d'abord, il s'agit de découvrir combien le Federal Control a coûté au Trésor américain ; c'est relativement facile. Ensuite, on peut se demander si la gestion gouvernementale fut plus onéreuse que ne l'eût été la direction normale des transports par les compagnies privées pendant toute la guerre : question sans réponse, problème insoluble. On peut se livrer à des conjectures et bâtir des hypothèses, mais qui pourrait se flatter d'apporter la solution ?

★★

Aucun compte définitif du Federal Control n'a jamais été publié. Les renseignements les plus complets que l'on puisse trouver sur les finances de l'Administration Fédérale sont contenus dans le rapport du Directeur Général pour l'année 1924. Les progrès de la liquidation, dans les années qui suivirent, devaient altérer quelque peu les chiffres présentés par M. Davis.

Outre les recettes d'exploitation (et les avances de la

War Finance Corporation), les fonds à la disposition de l'Administration Fédérale provenaient des considérables crédits budgétaires, accordés à différentes reprises par le Parlement américain. Ils se décomposent comme suit :

Crédit prévu par la loi du Federal Control en date du 28 février 1918	500 millions de dollars
Crédit prévu par la loi du 30 juin 1919	750 " "
Crédit prévu par la loi du 28 février 1920 (Transportation Act)	240 " "
Crédit prévu par la loi du 8 mai 1920	300 " "
Soit, au total	1.790 millions de dollars

Une partie importante de ces crédits devait n'être pas utilisée et faire retour au trésor fédéral. Le Directeur général Davis donne en regard, à la page 83 de son rapport pour l'année 1924, les états estimatifs des dépenses qui devaient rester définitivement à la charge de l'Administration Fédérale. On peut en accepter les chiffres, quitte à les modifier dans la mesure rendue nécessaire par les renseignements contenus dans les rapports ultérieurs.

1°) Montant des annuités versées aux réseaux en excédent des bénéfices d'exploitation	810.540.000 dollars	
2°) Déficit de l'exploitation des Transports Maritimes	18.300.000	»
3°) Déficit de l'exploitation de l'American Railway Express Company	36.050.000	»
4°) Compromis avec les chemins de fer d'intérêt local	730.000	»
5°) Pertes dues au remplacement des approvisionnements et matériels détenus par les Compagnies au 1 ^{er} janvier 1918 au cours des prix de 1920	101.080.000	»
6°) Frais généraux de l'Administration Fédérale du 1 ^{er} janvier 1918 au 31 décembre 1924	32.660.000	»
7°) Compromis conclus avec les réseaux de première catégorie	185.310.000	»
8°) Divers	12.010.000	»
Total	1.196.680.000	»
Intérêts dus sur l'encaisse en Banques, portefeuilles, etc.	— 73.180.000	»
Coût total du Federal Control estimé au 31 décembre 1924	1.123.500.000	»

M. Hines établit différemment l'état des dépenses afférentes au Federal Control pour arriver d'ailleurs à la même conclusion que M. Davis :

1°) Déficit des revenus nets d'exploitation des réseaux de première catégorie pendant la gestion fédérale par rapport à la période de comparaison	642.000.000 dollars
2°) Déficit correspondant pour les réseaux des autres catégories	26.000.000 »
3°) Compromis conclus avec les diverses compagnies	204.000.000 »
4°) Rentes versées par le Trésor, en excès du revenu net d'exploitation de la période de comparaison ...	105.000.000 »
5°) Pertes dues au remplacement des approvisionnements et matériels détenus par les Compagnies, au 1 ^{er} janvier 1918 au cours des prix de 1920	101.000.000 »
6°) Déficit des exploitations non-ferroviaires (American Express Co, Transports Maritimes, Compagnies de cabotage)	88.500.000 »
7°) Dépenses effectuées pour des constructions militaires	11.000.000 »
8°) Frais généraux de l'Administration Fédérale pendant la période de liquidation, 1 ^{er} mars 1920 - 31 décembre 1924	19.000.000 »
Total	1.196.500.000 »
Intérêts de l'encaisse et du portefeuille	— 73.000.000 »
Total général	1.123.500.000 »

La comparaison de ces deux tableaux nécessite quelques explications : le poste numéro 1 de l'état dressé par M. Davis est beaucoup plus élevé que le poste correspondant (N° 1) établi par M. Hines. C'est qu'en réalité sont compris, dans les chiffres donnés par le rapport de 1924, les postes numéros 2 et 4, et une partie importante du poste n° 5, du tableau de M. Hines.

En réalité, les estimations des deux Directeurs Généraux étaient trop larges. Le budget de la liquidation devait permettre de recouvrer diverses sommes dues à l'Administration Fédérale. C'est pourquoi le rapport du Directeur Général, pour l'année 1930, déclare que le montant total des dépenses afférentes au Federal Control atteignait, au 31 décembre 1930, le chiffre de 1.092.584.354 dollars. Il faut ajouter à cette respectable somme le montant des dépenses supportées par l'Etat, en raison des engagements pris envers les réseaux, pour la période de garantie qui suivit l'expiration de la gestion fédérale. Ces débours étaient évalués, au 31 décembre 1925, par l'Inter-State Commerce Commission, à environ 530.450.000 dollars. Le chiffre total des dépenses supportées par le pays, en conséquence de l'adoption de la gestion gouvernementale des chemins de fer pendant la guerre peut donc être évalué à 1.625.000.000 de dollars, soit plus de quarante milliards de francs.

CHAPITRE XIV

LA QUESTION FINANCIÈRE

Il est facile de comprendre quel parti pouvaient tirer de l'importance de ces chiffres les adversaires de la gestion fédérale. Ils ne manquèrent pas, en effet, de souligner l'accroissement des dépenses des chemins de fer pendant le Federal Control, et de faire valoir que si la direction des lignes était restée entre les mains des compagnies, celles-ci eussent réalisé des économies considérables sur les énormes débours effectués par l'Administration Fédérale.

La solidité de ces raisonnements était plus apparente que réelle, comme le montrera un examen détaillé des finances de l'Administration Fédérale. Si l'on considère, en effet, le tableau dressé par M. Hines, on ne doit pas perdre de vue qu'une part importante des dépenses restées définitivement à la charge du Directeur Général provenait de différentes exploitations sans rapport avec les chemins de fer proprement dits, et dont la direction avait été confiée à l'Administration Fédérale : il serait injuste, par exemple, de reprocher à celle-ci les sommes portées dans les trois derniers postes de ce tableau et qui s'élèvent à environ 118.500.000 dollars. La perte de 101 millions de dollars, provenant de l'élévation du coût des matières premières durant les 26 mois du Federal Control, ne doit pas non plus entrer en ligne de compte dans le calcul des dépenses im-

putables à l'Administration Fédérale, car on ne pourrait rendre cette dernière responsable de la hausse générale qui devait caractériser les années 1918 et 1919 : si un mouvement des prix avait eu lieu en sens contraire, l'Administration Fédérale en eût profité sans que l'on pût davantage en attribuer le mérite à son heureuse gestion.

Il reste donc que le montant du déficit strictement imputable à la gestion de l'Administration Fédérale atteint 648 millions. Peut-être pourrait-on ajouter à cette somme le montant des compromis et règlements conclus avec les réseaux à l'expiration du Federal Control, évalué par M. Hines à 205 millions : on obtiendrait ainsi une différence en moins d'environ 853 millions, pour la période de gestion fédérale par rapport à la période de comparaison. Pour dégager clairement la signification que comportent ces chiffres, il importe de distinguer entre les différents éléments dont l'ensemble constitue le revenu net d'exploitation : celui-ci n'est autre, en effet, que la différence entre les recettes et les dépenses ; il peut donc, en conséquence, être affecté par la variation de l'un ou l'autre de ces facteurs, une diminution des recettes, une augmentation des dépenses se traduisent de la même façon par la réduction du revenu net. Aussi, M. Hines fait-il remarquer avec justesse qu'on ne peut faire d'instructives comparaisons dans une vue d'ensemble ; il faut décomposer ce revenu net en ses constituants et analyser chacun d'eux.

Les recettes d'exploitation peuvent voir leur montant se réduire, soit par suite du caractère insuffisamment rémunérateur des tarifs des transports, soit en raison du volume trop réduit du trafic. L'un et l'autre de ces facteurs devaient jouer un rôle important au cours du Federal Control.

A l'instauration de la gestion fédérale, les tarifs des réseaux étaient manifestement trop bas. On sait que les relèvements, opérés au cours de l'année 1918, ne s'appliquèrent qu'à une période de six mois sur douze, d'où manque à gagner considérable, si considérable même que M. Hines l'estime aussi important que le déficit d'exploitation des dix premiers mois du Federal Control. Les nouveaux tarifs établis en 1918 devaient, on l'a vu, être maintenus sans changement pendant toute la durée de la gestion gouvernementale. C'est là une des causes les plus importantes du déficit total des chemins de fer pendant la guerre ; quelle est l'industrie américaine privée qui, entre le 1^{er} janvier 1918 et le 1^{er} mars 1920, n'a augmenté le prix de ses produits que dans la proportion de 25 % ? (1) Les recettes des réseaux furent, d'autre part, durement affectées par la crise économique qui suivit l'armistice et se prolongea jusqu'au milieu de l'année 1919. L'importante grève des charbonnages survenue à la fin de la même année devait également causer aux chemins de fer un préjudice considérable. De l'avis de M. Hines, les comptes d'exploitation n'auraient présenté aucun déficit pour l'entière période du Federal Control, si le relèvement des tarifs avait pu être appliqué au 1^{er} janvier 1918 et si la crise de novembre 1918 - juillet 1919 et les grèves des charbonnages ne s'étaient pas produites. Il est, à tout le moins, certain que ces deux derniers événements causèrent à la gestion fédérale des dommages considérables, sans que celle-ci pût être en rien incriminée.

(1) La progression des indices du coût de la vie aux Etats-Unis était la suivante : 1^{er} janvier 1914 : 100 — 1^{er} janvier 1917 : 166 — 1^{er} janvier 1920 : 200 — (National Industrial Conference Board), cité par Hines *op. cit.*, p. 307.

Mais il ne reste pas moins qu'en cette période difficile de la dernière année de la guerre et des seize premiers mois de l'après-guerre, l'Administration Fédérale n'a pas su ou pas pu se procurer les recettes nécessaires : c'est surtout à cette circonstance qu'est dû le déséquilibre de son budget. L'accroissement des dépenses d'exploitation paraît devoir être, en effet, beaucoup moins incriminé que l'insuffisance des recettes. Malgré la hausse des matières premières et des prix, malgré les lourds relèvements de salaires effectués par l'Administration Fédérale, les dépenses d'exploitation des réseaux pendant le Federal Control ne témoignent pas, d'après les statistiques officielles, d'un accroissement excessif. L'Inter-State Commerce Commission en a dressé le tableau suivant que reproduit M. Hines à la page 314 de son ouvrage.

Chemins de Fer de la Première Catégorie

DÉPENSES D'EXPLOITATION

	Trafic Marchandises		Trafic Voyageurs	
	Par tonnes kilométriques (cents)	Pourcen- tages comparés	Par Voyageurs kilomètres (cents)	Pourcen- tages comparés
Période de compa- raison	\$ 0,5133	100	\$ 17,98	100
<i>Exercices clos les</i>				
30 juin 1915	\$ 0,5453	106,2	\$ 17,35	96,5
30 juin 1916	0,4865	94,8	17,70	98,4
31 décembre 1916 ..	0,4892	95,3	18,27	101,6
31 décembre 1917 ..	0,5529	107,7	19,52	108,6
31 décembre 1918 ..	0,7666	149,3	27,55	153,2
31 décembre 1919 ..	0,9269	180,6	31,12	173,1

La comparaison, de ces données avec les renseignements du même ordre fournis par les diverses grandes industries, indique que l'augmentation des dépenses d'exploitation des chemins de fer pendant le Federal Control fut inférieure à l'accroissement du prix de revient des produits industriels, pendant le même laps de temps. C'est ce qu'a pu établir M. Hines en se basant sur les statistiques que l'on vient de lire et sur celles qui ont été fournies par le groupe de l'Acier connu sous le nom de « Steel Corporation ».

ANNÉES	STEEL CORPORA- TION	CHEMINS DE FER	
		Trafic Marchandises	Trafic Voyageurs
	Pourcentage d'augmentation du prix de revient par tonne de produits finis	Pourcentage d'augmentation des dépenses d'exploitation par tonne (par mille)	Pourcentage d'augmentation des dépenses d'exploitation par voiture de voyageur (par mille)
1916	2 %	10 %	5 0/0
1917	35 %	1 %	13 0/0
1918	62 %	41 %	59 0/0
1919	83 %	70 %	79 0/0

(Extrait de « War history of American Railroads », p. 315).

Le coefficient d'exploitation, toujours d'après les rapports de l'Inter-State Commerce Commission, qui atteignait en 1917, pour l'ensemble des réseaux, le chiffre de 70,48, était passé en 1919 à 85,18 (Inter-State Commerce Commission, Statistics of Railroads — 1917 — page 51 — cité par Wolf).

On peut conclure de ces diverses données que l'accroissement des dépenses d'exploitation au cours de la gestion fédérale n'a rien eu que de très normal. Tenant compte de la rapidité avec laquelle l'Administration Fédérale a dû s'organiser et prendre en mains la direction d'une aussi vaste entreprise que les transports ferroviaires des Etats-Unis, et des circonstances multiples qui ont rendu particulièrement difficile l'exploitation des réseaux pendant les 26 premiers mois du Federal Control, il apparaît même que les résultats obtenus témoignent en faveur de la gestion fédérale. Laissées à leurs propres ressources, les compagnies privées eussent-elles fait mieux ? Il est permis d'en douter bien que la plupart des dirigeants, suivis d'ailleurs par l'opinion publique de l'époque, l'aient affirmé d'un ton qui ne laissait place à aucune discussion. Nous entrons là dans le domaine de l'hypothèse et des conjectures : aucune preuve décisive ne saurait être apportée ni pour, ni contre.

Essayons cependant de reconstruire le passé tel qu'il eût été, si la proclamation du Président Wilson n'était pas intervenue le 26 décembre 1917 pour changer le cours de l'Histoire. Admettons même qu'un génie bienfaisant ait, d'un coup de baguette magique, dégagé les compagnies des difficultés inextricables dans lesquelles elles se débattaient au fort de l'hiver 1917. Est-il bien certain que la situation des actionnaires et créanciers des réseaux eût été meilleure en 1920, qu'elle ne le fut réellement après 26 mois de gestion par l'Etat ? Il eût fallu d'abord que les compagnies pussent obtenir de l'Inter-State Commerce Commission et des Commissions des Etats, des relèvements de tarif plus importants que ceux qui furent décidés par

l'Administration Fédérale. Leur succès sur ce point eût été bien douteux : que l'on songe en effet avec quelle parcimonie les augmentations des prix des transports avaient été accordées au cours des années d'avant-guerre, par les organismes officiels ! Jamais ces derniers ne se fussent résolus à autoriser un relèvement brutal de l'ordre de 25 % : puis, au bout de quels délais seraient intervenues les décisions des Commissions : 8 mois, 10 mois, un an même ? Nul ne pourrait le dire. Mais, au moins, les compagnies privées auraient-elles pu faire l'économie de certaines dépenses effectuées par l'Administration Fédérale et éviter l'accroissement des frais que révèlent les budgets établis par le Directeur général ? Ici, encore, on ne peut qu'être sceptique. Auraient-elles pu, par exemple, échapper à la nécessité d'augmenter les salaires, dans les mêmes proportions que l'Administration Fédérale, ces mêmes compagnies qui se virent contraintes, cinq mois après la fin du Federal Control, d'accorder au personnel des relèvements dépassant 600 millions de dollars par an ?

Il semble que les réseaux, livrés à eux-mêmes, n'eussent pu faire mieux, ni peut-être même aussi bien, que l'Etat qui possédait les avantages, indiscutables en temps de crise, de l'unité d'action. Pour emprunter les propres termes du Directeur Général Hines : « Si les compagnies « de chemins de fer avaient exploité leurs lignes pendant « les 26 mois qui vont de janvier 1918 à février 1920....., « auraient-elles pu faire disparaître la congestion du trafic « qui s'aggravait rapidement dans les dernières semaines « de 1917 ? Auraient-elles été capables d'éviter d'importantes augmentations de salaires ? Auraient-elles trouvé « un moyen d'apaiser l'agitation ouvrière qui se manifes-

« tait dans toutes les industries de l'époque, et auraient-
« elles pu obtenir du personnel un rendement supérieur à
« celui des autres industries ?... Auraient-elles acheté les
« approvisionnements et matières premières à des prix au-
« dessous des cours du moment ? Auraient-elles évité les
« lourdes dépenses d'amélioration et d'extension ; où se
« seraient-elles procuré les capitaux nécessaires à des taux
« d'intérêt moins onéreux que le taux auquel furent con-
« clues les avances du Gouvernement aux réseaux pendant
« le Federal Control ? Bref, les compagnies de chemins de
« fer auraient-elles pu traverser la guerre, sans subir les
« charges et les difficultés que la guerre devait apporter à
« toutes les entreprises ? » (1)

Nous concluons donc que si les compagnies avaient assuré sous leur propre responsabilité l'exploitation de leurs lignes pendant la guerre, elles auraient dû supporter la lourde charge des 8 ou 900 millions de dollars de déficit, qui clôt l'histoire financière de la gestion fédérale des chemins de fer.

Une dernière question se pose : qui aurait dû, en définitive, payer les frais de cette opération ? Aurait-il été plus juste d'en faire porter le poids sur les usagers des transports au moyen de relèvements appropriés des tarifs, ou bien l'Administration Fédérale a-t-elle eu raison d'en imposer la charge, par l'intermédiaire du Trésor, aux contribuables des Etats-Unis ? L'Administration justifie son attitude en faisant ressortir la gêne qu'eût imposée au commerce et à l'industrie, en 1918, des relèvements supérieurs à ceux qu'elle édicta. On sait, d'autre part, les rai-

(1) Hines, *op. cit.* p. 217.

sons qui déterminèrent M. Hines à ne procéder à aucune augmentation de prix des transports au cours de l'année suivante. Le point le plus intéressant de son argumentation n'est toutefois pas là : l'ancien Directeur fait remarquer que le déficit de l'exploitation des réseaux était dû à la guerre, d'où il conclut qu'étant une charge de guerre, il était juste de la faire supporter, en dernière analyse, par les contribuables. Mais s'il est vrai que l'impôt est le mode le plus généralement employé pour faire face aux dépenses en temps de conflit, ne peut-on pas, tout en rendant hommage aux idées de M. Hines, estimer qu'en raison de la situation toute spéciale des Etats-Unis pendant la guerre, il eût été plus équitable de faire supporter aux usagers les charges des réseaux ? La guerre, en effet, devait faire de l'Amérique une immense usine et apporter au commerce et à l'industrie privée des Etats-Unis des bénéfices considérables ; il n'eût été que juste, nous semble-t-il, de mettre au compte des frais généraux des entreprises privées le coût véritable des transports, alors qu'en réalité elles en bénéficièrent avec des tarifs extrêmement favorables. Il est vrai qu'une semblable ligne de conduite eût imposé des difficultés nombreuses à l'Administration Fédérale, qui a choisi la méthode plus facile de faire appel au Trésor fédéral, dans la mesure de ses besoins.

CONCLUSION

Toute appréciation sincère de la gestion fédérale des chemins de fer doit tenir compte des difficiles conditions dans lesquelles se trouvaient les chemins de fer des Etats-Unis à la fin de l'année 1917 : congestion croissante, particulièrement grave dans la région de l'Est, difficultés financières menaçantes, réclamations impérieuses du personnel, — ces graves problèmes rendaient alors particulièrement sombre l'avenir des réseaux. La situation des voies de transports subissait en outre les multiples conséquences des errements caractéristiques de la politique ferroviaire d'avant-guerre ; l'état d'entretien défectueux des lignes, par suite des embarras financiers des compagnies privées, et la suspicion de l'opinion publique à leur égard étaient parmi les plus lourdes charges de cet héritage du passé. L'imprévision totale du rôle que devaient jouer les chemins de fer en temps de guerre et l'absence de toute organisation des réseaux pour parer à cette éventualité, devaient être la source de tâtonnements coûteux, d'échecs inévitables, d'efforts perdus : la guerre apportait chaque jour des problèmes nouveaux, sans cesse résolus, et sans cesse renaissants. La mission imposée à l'Administration Fédérale a été véritablement très lourde et ses responsabilités accablantes.

L'examen de la gestion gouvernementale met évidemment en lumière des erreurs, des fautes même. Mais quel

est celui des innombrables organismes créés dans tous les pays durant les hostilités, auquel on ne puisse faire la moindre critique ?

Le reproche le plus grave que mérite, nous semble-t-il, l'Administration des chemins de fer, est celui d'avoir à l'excès, multiplié les efforts vers la centralisation et l'unification. Créée en vue d'une mission spéciale et temporaire, l'exploitation des chemins de fer américains pendant la guerre, l'Administration Fédérale, dès ses premiers actes, a suivi une politique trop radicale, comme s'il s'était agi d'une organisation définitive et assurée de l'avenir. Unification poussée trop loin des conditions du travail et des salaires, standardisation exagérée des types et des modèles, confusion faite par principe, et souvent bien inutile, du matériel des compagnies : tels sont les principaux griefs qu'on peut formuler. Il est également permis de regretter la trop grande centralisation de l'autorité : en vue de réaliser les économies chères à M. Mac Adoo, plus de 400 dirigeants des compagnies furent remerciés dès les premiers jours du Federal Control. Le pouvoir de décision fut, dans de nombreux cas, réservé aux bureaux de Washington : cette méthode ne pouvait que provoquer la disparition de l'esprit d'initiative dans les rangs subalternes et, par les délais inévitables qu'elle imposait, relâcher les liens de la discipline.

Mais, s'il y a quelques ombres au tableau, combien par ailleurs peut-on adresser d'éloges mérités à l'Administration Fédérale ! Créée pour faire face à la situation presque désespérée des dernières semaines de l'année 1917, en vue d'assurer, sans délai et sans interruption, les transports formidables exigés par les besoins stratégiques

et économiques des alliés, elle a, sans défaillance, rempli son rôle difficile. Les magnifiques résultats techniques de l'exploitation pendant l'année 1918 doivent être reconnus sans réserve et on ne peut qu'admirer les efforts considérables accomplis durant cette période, du Directeur Général au dernier homme d'équipe. Après la guerre, la situation devient plus difficile encore : condamnée à disparaître à bref délai, devant lutter contre de graves difficultés de trésorerie, n'ayant pu éviter de lourdes pertes financières causées en partie par des événements imprévisibles (crise, grèves, etc...), accablée de critiques acerbes et souvent injustifiées, l'Administration Fédérale parvient cependant à assurer un système de transports fonctionnant, dans l'ensemble, d'une manière excellente.

Quelle leçon pourrait-on tirer de l'expérience de ces 26 mois de gestion gouvernementale ? Quel enseignement s'en dégage-t-il que l'on puisse invoquer, pour ou contre la nationalisation des transports ? Aucune réponse précise ne peut, semble-t-il, être apportée à ces questions ; c'est là le seul point sur lequel les partisans, comme les détracteurs, de la socialisation de l'industrie aux Etats-Unis soient unanimes ! Les conditions très particulières de l'exploitation des chemins de fer pendant la guerre diminuent en effet la portée des conclusions que leur étude pourrait suggérer. Il ne serait cependant peut-être pas impossible de souligner les principes discutables qui ont par moments animé la politique générale de l'Administration Fédérale, et les abus que celle-ci eût probablement entraînés à la longue : mais ce serait quitter le domaine des faits pour entrer dans celui de la spéculation. Reconnaissons plus simplement, en considérant l'œuvre d'ensemble

réalisée pendant la gestion, que l'Administration Fédérale des chemins de fer a rempli avec succès la mission qui lui avait été confiée et qu'elle a bien mérité de son pays.

Vu : *le Doyen*,
H. BERTHELEMY.

Vu : *le Président*,
WILLIAM OUALID.

Vu et permis d'imprimer.
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLÉTY.

Appendices

APPENDICE I

Engagements pris par les différents réseaux lors de l'établissement du Comité de Guerre des Chemins de Fer — (Railroad War Board)

Les chemins de fer des Etats-Unis, représentés ici par leurs Directeurs responsables, se rendant pleinement compte de l'occasion qui leur est offerte aujourd'hui de rendre les plus grands services au pays dans la crise qu'il traverse, s'engagent, par les présentes, vis-à-vis du Gouvernement des Etats-Unis et des Gouvernements des autres Etats, comme ils s'engagent entre eux, à assurer, pendant la durée de la guerre, la coordination de leurs services sous forme d'un unique système continental de chemin de fer, et à unir toutes leurs activités, indépendantes ou concurrentes, en vue de faire atteindre aux transports nationaux le plus haut degré d'efficacité. Pour y parvenir, ils s'engagent à créer une organisation qui aura toute l'autorité nécessaire pour préciser, en détail et chaque fois qu'il le faudra, le programme des opérations de tous les chemins de fer, et ce programme, aussitôt qu'il sera décrété par l'organisation temporaire nouvelle, sera accepté par les différentes compagnies ici représentées, et mis en vigueur avec toute la diligence possible.

APPENDICE II

Proclamation et Déclaration du Président de la République en date du 26 Décembre 1917

Proclamation

Attendu que le Congrès des Etats-Unis, en vertu du pouvoir que lui donne la Constitution, à la suite du vote commun du Sénat et de la Chambre des Représentants en date du 6 avril 1917, a décrété :

Que l'état de guerre imposé aux Etats-Unis par le Gouvernement Impérial Allemand, est maintenant officiellement reconnu ; qu'au Président est conférée, avec pleins pouvoirs, la mission d'employer toutes les forces navales et militaires des Etats-Unis et toutes les ressources du Gouvernement pour poursuivre la guerre contre le Gouvernement Impérial Allemand ; que toute la puissance et toutes les richesses du pays doivent être consacrées à la victorieuse conclusion des hostilités ;

Attendu que par un vote commun des deux Chambres, en date du 7 décembre 1917, il a été décrété :

Que l'état de guerre, imposé aux Etats-Unis par le Gouvernement Impérial et Royal d'Autriche-Hongrie, est maintenant officiellement reconnu ; qu'au Président est conférée, avec pleins pouvoirs, la mission d'employer toutes les forces navales et militaires des Etats-Unis et toutes les ressources du Gouvernement pour poursuivre la guerre

contre le Gouvernement Impérial et Royal d'Autriche-Hongrie ; que toute la puissance et toutes les richesses du pays doivent être consacrées à la victorieuse conclusion des hostilités ;

Attendu que le paragraphe 1^{er} de la loi du 29 août 1916 intitulé : « Budget pour l'entretien de l'armée pendant l'année fiscale se terminant au 30 juin 1917, et autres emplois », dit en substance :

« Le Président, en temps de guerre, a le pouvoir, par « l'intermédiaire du Ministre de la Guerre, de prendre « possession et d'assumer la charge de tous moyens de « transport, en totalité ou en partie ; d'y interrompre, « dans la mesure où il est nécessaire, tout autre trafic pour « les réserver exclusivement au transport des troupes, matériel de guerre et équipement militaire, ou d'en faire « tel usage que les besoins actuels peuvent rendre nécessaires ou indispensables » ;

Considérant qu'il est maintenant nécessaire à la Défense nationale de prendre possession et d'assurer la direction de certains réseaux, d'y interrompre dans la mesure où il est nécessaire tout autre trafic pour les réserver au transport des troupes, matériel de guerre et équipement militaire, etc..., ou à tout autre usage utile à la poursuite de la guerre ;

POUR CES MOTIFS, moi, Woodrow Wilson, Président des Etats-Unis, en raison des pouvoirs qui m'ont été donnés par les votes ci-dessus, et de tous autres pouvoirs me donnant capacité d'agir, prends possession, par l'intermédiaire de Newton D. Baker, ministre de la guerre, à compter du 28 décembre 1917 à midi, de tous les moyens de transport et accessoires situés, en totalité ou en partie, à

l'intérieur des frontières continentales des Etats-Unis, et consistant en : chemins de fer et autres systèmes de transport desservant les côtes ou l'intérieur du pays, et actuellement engagés dans les transports publics, qu'ils soient mûs à la vapeur ou à l'électricité, inclus les terminus, les compagnies gérant ces terminus, les wagons-lits et wagons-salons, wagons privés, lignes privées, élévateurs, magasins, lignes de télégraphe et de téléphone, et en général tout ce qui fait partie de ces transports par fer et par eau ; ceci, afin que ces moyens de transport soient utilisés pour le transport des troupes, matériel de guerre et équipement militaire, à l'exclusion autant qu'il peut être nécessaire, de tout autre trafic, étant entendu que dans la mesure où un tel emploi exclusif ne sera pas indispensable, ces systèmes de transport seront réservés, soit à tout autre usage que l'intérêt national peut commander, soit au maintien du trafic habituel.

La possession et la direction de ces moyens de transports, que je prends en charge, seront assumées par M. William G. Mc Adoo qui est, par ce présent décret, nommé Directeur Général des chemins de fer. Le Directeur Général pourra exercer son action, dans toute la mesure où il le jugera nécessaire, par l'intermédiaire des conseils d'administration, liquidateurs judiciaires, représentants responsables et employés qualifiés desdites compagnies de transport. Sauf au cas où ledit Directeur en décidera autrement à sa convenance, par des règlements d'ordre général ou individuel, les conseils d'administration, liquidateurs, représentants responsables et employés qualifiés des différentes compagnies de transports continueront leur fonction de la même manière et selon les règles régis-

sant les transports publics, au nom de leurs compagnies respectives.

A moins que le Directeur n'en décide autrement par règlement d'ordre général ou individuel, ces compagnies de transport resteront soumises aux règlements et injonctions de la Commission du Commerce entre Etats, comme à tous les règlements et injonctions des Commissions de Contrôle des différents Etats dans lesquels ces systèmes fonctionnent en totalité ou en partie ; mais tous les ordres d'un caractère général ou particulier qui pourront être donnés par le Directeur auront priorité sur tous autres, et seront exécutés en conséquence.

Il est entendu qu'il n'est en rien touché, ni à la propriété, ni à la direction des tramways électriques sur route comprenant les tramways et chemins de fer appelés interurbains, que ces lignes soient ou non possédées ou dirigées par les compagnies de transport faisant l'objet du présent décret. Si nécessaire, un nouveau décret et une nouvelle promulgation décideront de la prise de possession et de la direction de tout ou partie de ces tramways comprenant métropolitains et tunnels ; de même, la prise en charge et la direction en totalité ou en partie de ces tramways, par les réseaux ou compagnies de transports par fer et par eau dont la possession est assumée ici, feront, quand il sera jugé nécessaire, l'objet d'un décret et d'une promulgation spéciaux.

Le Directeur devra, aussitôt qu'il aura pris en charge les différentes compagnies de transport, s'entendre avec lesdites compagnies au sujet d'une compensation juste et raisonnable pour la prise et la jouissance de leurs propriétés respectives ; cette compensation sera établie sous

la forme d'un versement annuel garanti, calculé en supplément des frais d'amortissement et d'entretien de leurs propriétés, sur une base correspondant aussi exactement que possible, à la moyenne de leur revenu net au cours des trois années se terminant au 30 juin 1917 ; le résultat de ces négociations sera soumis à mon appréciation en vue de la juste sanction à leur donner.

Aucune clause du présent texte, comme rien de ce qui pourra être fait par la suite au titre de ce décret, ne devra être interprété comme pouvant porter atteinte aux droits des actionnaires, obligataires, créanciers, ou toutes personnes ayant des intérêts dans les compagnies de transports ou des droits sur leurs revenus, ni comme pouvant les empêcher de recevoir une juste et adéquate compensation pour la prise en charge de leur actif.

Les dividendes déjà déclarés, comme les intérêts d'obligations et de dettes contractuelles, arrivant à échéance, peuvent être payés ; les dividendes futurs et intérêts à échoir pourront être régulièrement payés, à moins que le Directeur n'en décide autrement par des règlements d'ordre général ou individuel ; également, sous réserve de l'approbation du Directeur, ces compagnies de transports pourront prendre toutes dispositions nécessaires pour le renouvellement de toute obligation venant à échéance.

Sauf avec le consentement écrit du Directeur, aucune opposition, contrainte ou poursuite ne pourra être exercée contre les biens et propriétés de ces transporteurs publics nécessaires à la marche de leurs affaires ; ces transporteurs publics pourront pourtant être poursuivis comme tels et soumis aux décisions de justice, comme en temps

ordinaire, sauf si le Directeur en décide autrement, par règlement d'ordre général ou individuel.

A partir du 28 décembre, à midi, toutes les compagnies de transport auxquelles se rapportent ce décret et cette promulgation, seront considérées, d'une façon définitive, comme prises en charge par le Directeur, et soumises à son entière autorité sans qu'aucune autre formalité soit nécessaire.

Au point de vue comptable la prise de possession sera considérée comme n'ayant commencé que le 31 décembre 1927, à minuit.

En témoignage de quoi j'ai apposé, ici, ma signature et le sceau des Etats-Unis ;

Exécuté par le Président, par l'intermédiaire de Newton D. Baker, Ministre de la Guerre, dans le district de Colombia, ce 26 décembre 1917, Anno Dei 1917, la 142^e année de l'Indépendance des Etats-Unis. °

WOODROW WILSON.

★ ★

Déclaration

J'ai exercé les pouvoirs qui m'ont été conférés par le Congrès, au mois d'août, sur les compagnies de transport du pays, parce qu'il était indispensable d'agir ainsi. La guerre d'aujourd'hui est une guerre de ressources autant que d'hommes, peut-être plus que d'hommes, et il est nécessaire, pour assurer la complète mobilisation de nos richesses industrielles, de réorganiser nos moyens de transport sous un commandement unique, et d'employer une méthode simplifiée de coordination que l'expérience a montré impossible d'obtenir sous une direction privée. Le

Comité des chefs de réseaux, qui ont travaillé avec le Gouvernement dans cette entreprise si importante, ont accompli tout ce qu'il était en leur pouvoir et ont montré un grand zèle patriotique en même temps qu'un grand talent ; il y avait pourtant des difficultés qu'il leur était impossible d'éviter et de résoudre. Une pareille unité de direction se traduit nécessairement, dans les circonstances présentes, par de fréquentes et importantes diminutions de revenus : or, le Comité était, de toute évidence, sans autorité suffisante pour modifier les tarifs et décider les justes compensations qui permettraient de rétablir les revenus des chemins de fer.

Plusieurs lignes ont, de bonne grâce, et avec un admirable esprit de sacrifice, accepté les décisions du Comité ; elles en ont déjà souffert, et il ne paraîtrait pas juste de leur imposer de nouvelles pertes. C'est simplement leur rendre justice que de substituer la pleine autorité du Gouvernement. De son côté, le Gouvernement augmentera considérablement le rendement des chemins de fer pour l'heureuse conduite de la guerre et la bonne solution de tous les problèmes dont dépend son succès.

Les intérêts du public doivent être notre première préoccupation ; mais aussi, les intérêts financiers du Gouvernement comme les intérêts financiers des chemins de fer eux-mêmes, doivent être sous un seul et même contrôle. Les opérations financières des compagnies de transports ne doivent pas gêner les emprunts du Gouvernement et peuvent être conduites plus avantageusement par elles-mêmes. Ceux qui placent leurs capitaux dans des valeurs de chemins de fer peuvent être assurés que leurs droits et leurs intérêts seront aussi scrupuleusement pro-

tégés par le Gouvernement que par les Administrations des chemins de fer elles-mêmes. Dans une prochaine réunion du Congrès, je recommanderai que les garanties précises suivantes soient prises :

En premier lieu, que les propriétés des compagnies de transports soient maintenues pendant toute la période de la direction fédérale, substantiellement dans le même état d'entretien qu'au jour de la prise en charge par le Gouvernement.

Que les réseaux reçoivent un revenu net égal, en tout état de cause, à la moyenne du revenu net des trois années antérieures au 30 juin 1917. J'ai pleine confiance que le Congrès sera tout disposé, dans le cas des chemins de fer comme dans tous les autres cas analogues, à voir que justice soit faite et à donner un sentiment de pleine sécurité aux propriétaires et créanciers des grands réseaux, dont le Gouvernement doit aujourd'hui assumer la direction, s'il ne veut pas être sérieusement gêné dans son activité.

Le Ministre de la Guerre, et moi-même, estimons, après avoir examiné soigneusement tous les aspects du problème, qu'il convient, pour obtenir les meilleurs résultats, de confier la direction effective des chemins de fer à l'honorable William G. Mc Adoo, qui est particulièrement qualifié pour ce poste, en raison de son expérience passée, et qui, en tant que Ministre des Finances, pourra coordonner, mieux que personne, les différents intérêts financiers en présence, et éviter, grâce à une direction systématique, de graves conflits autrement inévitables.

Les Etats-Unis sont les seuls, parmi les grandes puissances engagées dans la guerre, qui n'aient pas encore

assuré cette prise en charge. Il était dans l'esprit des institutions américaines d'essayer tout d'abord d'arriver au but poursuivi tout en maintenant l'autorité des compagnies privées ; si le patriotisme et la compétence avaient été capables d'accomplir l'unification qu'imposaient les circonstances, ce but aurait été certainement atteint ; mais il n'était possible, ni au patriotisme, ni à la compétence, de franchir d'insurmontables obstacles ; j'ai considéré de mon devoir de le reconnaître en toute franchise, maintenant que la preuve en est faite, et de faire usage, sans réserve, des pouvoirs étendus qui m'ont été donnés. C'est une nécessité d'ordre national qui m'a dicté ma ligne de conduite, et je n'avais plus le droit de m'en écarter.

/

APPENDICE III

Statistiques du Trafic Marchandises durant les 7 Mois qui ont précédé le 31 Octobre 1917

Chemins de Fer de la Première Catégorie

	1917	1916	Pourcentage d'augmentation
Milles par trains	389.408.527	373.083.802	4,4
Milles par locomotives	463.154.105	441.988.432	4,8
Milles par wagons chargés ..	9.695.211.149	9.425.768.415	2,9
Milles par wagons vides	4.207.348.482	4.034.691.664	4,3
Soit, au total	13.902.559.631	13.460.460.079	3,3
Tonnes par mille	262.444.614.921	233.508.979.498	12,4
Chiffre moyen de locomotives en service	31.449	31.036	1,3
Chiffre moyen de locomotives en instance de réparation .	4.364	4.743	— 8,0
Pourcentage de locomotives en instance de réparation .	13,9	15,3	— 9,2
Chiffre moyen des wagons de marchandises en service ..	2.346.591	2.289.866	2,5
Chiffre moyen des wagons de marchandises en instance de réparation	136.767	144.884	— 5,6
Pourcentage des wagons de marchandises en instance de réparation	5,8	6,3	— 7,9
Tonnes par train	674	626	7,7
Tonnes par wagon	18,9	17,3	9,2
Tonnes par wagon chargé ..	27,1	24,8	9,3
Chiffre moyen de milles par locomotive et par jour	68,8	66,5	3,5
Chiffre moyen de milles par wagon et par jour	27,7	27,5	0,7
Longueur de voies exploitées en milles	228,461	228,131	0,1

(Tableau extrait de « War administration of the Railways in the United States and Great Britain », Dixon et Parmelee, page 37).

APPENDICE IV

Chemins de Fer de la Première Catégorie

Statistiques d'exploitation concernant les différentes périodes de la Gestion Fédérale (1)

(en milliers de dollars)

PÉRIODES CONSIDÉRÉES	Revenu net d'exploitation		Sommes imputables sur les revenus nets d'exploitation (2)		Revenus nets d'exploitation après imputation		Revenus nets d'exploitation pendant la partie correspondante de la période de garantie		Comparaison entre les revenus d'exploitation pendant la guerre et pendant la période de garantie	
	Revenu net d'exploitation		Revenus nets d'exploitation		Revenus nets d'exploitation		Revenus nets d'exploitation		Revenus nets d'exploitation	
Janvier-Juin 1918 (6 mois)	\$ 151.320	\$ — 85.744	\$ 65.576	\$ 393.967	\$ — 328.391					
Juillet-Octobre 1918 (4 mois)	448.678	+ 52.385	501.063	343.918	+ 157.145					
Novembre-Décembre 1918 (2 mois) ..	85.282	+ 29.665	114.947	154.250	— 39.303					
Résultats de l'année 1918	685.280	— 3.694	681.586	892.135	— 210.549					
Janvier-Juin 1919 (6 mois)	156.827	+ 21.416	178.243	393.940	— 215.697					
Juillet-Octobre 1919 (4 mois)	322.132	+ 31.282	353.414	343.962	+ 9.452					
Novembre-Décembre 1919 (2 mois) ..	36.859	— 4.554	32.305	154.233	— 121.928					
Résultats de l'année 1919	515.818	+ 48.144	563.962	892.135	— 328.173					
Janvier-Février 1920 (2 mois)	57.087	— 44.450	12.637	102.417	— 89.780					
Résultats des 26 mois de la période de gestion gouvernementale	\$ 1.258.185		\$ 1.258.185	\$ 1.886.687	\$ — 628.502					

(1) Ce tableau est extrait de l'ouvrage de M. Hines « War History of American Railroads », p. 313.

(2) Provenant des réajustements de salaires effectués à diverses époques du Federal Control avec effet rétroactif, et des versements opérés par l'Administration des Postes entre les mains de l'Administration Fédérale.

N.B. — Aux chiffres de 628.502.000 dollars, il faut ajouter 13.984.000 qui représentent les frais généraux de l'Administration Fédérale des chemins de fer pendant les 26 mois du Federal Control. L'insuffisance du revenu net d'exploitation pendant la gestion gouvernementale par rapport au revenu net d'exploitation de la période de garantie atteint donc 642.486.000 dollars ; bien que les dépenses d'exploitation de la période de garantie ne comportent pas le poste « frais généraux de l'Administration Fédérale » elles comprennent certains autres frais généraux qui ne furent pas à la charge du Directeur Général ; les frais généraux des compagnies privées durant le Federal Control demeurèrent à la charge de celles-ci et ne figurèrent pas dans les dépenses officielles d'exploitation.

APPENDICE V

Statistiques d'exploitation des Entreprises soumises

	Chemins de Fer	Transports Maritimes
Revenus d'exploitation	\$ 11.070.637.039,36	78.327.920,11
Dépenses d'exploitation	9.301.444.412,37	86.754.846,92
Revenus nets d'exploitation	1.769.192.626,99	— 8.426.926,81
Impôts	431.276.711,44	959.434,11
Créances irrécouvrables	1.757.511,16	84,41
Bénéfices nets	1.336.158.404,39	— 9.386.445,42
Revenus divers	29.939,07	16.010,00
Dépenses diverses	52.665,00	1.361,81
Balance des divers	— 22.725,93	14.648,21
Taxes diverses	642,86	78,11
Résultats nets des divers	— 23.368,79	14.570,00
Revenu net d'exploitation	1.336.135.035,60	— 9.371.875,11
Bénéfice brut d'exploitation :		
Location du matériel roulant		
Crédit	204.298.816,97	
Débit	273.950.025,46	
Bénéfice net d'exploitation	1.266.483.827,11	— 9.371.875,31
Profits et pertes ne concernant pas l'exploitation proprement dite		
Crédit		6.130.353,81
Débit	18.717.064,24	
Bénéfices nets réalisés par l'United State Railroad Administration ...	1.247.766.762,87	— 3.241.521,41
Rentes versées aux Réseaux à titre de compensation	2.036.423.466,25	10.762.138,00
Excédent de la rente versée aux Ré- seaux par rapport aux bénéfices d'exploitation	788.656.703,38	14.003.659,41

Note. — Ces chiffres ne comprennent pas les résultats de l'exploitation
Cape Cod Canal, Mississippi Warrior Waterways.
Ce tableau est extrait du rapport du Directeur Général des Chemins

a Gestion Fédérale, arrêtées au 31 Décembre 1924

Chemins de Fer Electriques	Fabricants de Matériel roulant	Compagnies des Eaux	Compagnies d'élevateurs à céréales	TOTAUX
3.180.032,29	143.538.453,38	309.939,08	534.719,25	11.316.528.103,47
7.506.942,34	114.353.235,32	123.677,50	588.472,02	9.520,771.586,51
6.673.089,95	29.185.218,00	186.261,58	— 53.752,77	1.795.756.516,96
473.881,66	3.137.821,35	10.784,04	8.847,45	436.867.480,09 1.757.595,57
199.208,29	26.047.396,71	175.477,54	— 62.600,22	1.357.131.441,30
280.766,99	3.039.902,29			7.366.618,38
327.676,28	3.040.223,62	27.767,84		5.449.694,56
953.090,71	— 321,33	— 27.767,84		1.916.923,82
				720,98
953.090,71	— 321,33	— 27.767,84		1.916.202,84
152.299,00	26.047.075,38	147.709,70	— 62.600,22	1.359.047.644,14
	134.214,70			204.433.031,67
	2.640,00			273.952.665,46
152.299,00	26.178.650,08	147.709,70	— 62.600,22	1.289.528.010,35
		98.817,53	2.774,45	
60.898,00	199.686,22			12.745.702,60
091.401,00	25.978.963,86	246.527,23	— 59.825,77	1.276.782.307,75
062.843,60	29.404.152,10	206.165,44	374.828,58	2.087.323.593,97
971.442,60	3.425.188,24	49.638,21	434.654,35	810.541.286,22

ports Maritimes du New-York Canal, New-Jersey Canal, Boston

er au Président de la République pour l'année 1924, pp. 81-82.

APPENDICE VI

Statistiques d'Exploitation des Chemins de Fer de la Première Catégorie dressées par l'Inter-State Commerce Commission

	Période de la Gestion Fédérale		Période de comparaison
	du 1 ^{er} Janvier 1918 au 29 Février 1920	Moyenne annuelle	Moyenne annuelle pour les trois années se terminant au 20 Juin 1917
Recettes d'exploitation	\$ 10.879.640.000	\$ 5.021.370.000	\$ 3.348.005.000
Dépenses d'exploitation, im- pôts et loyers	9.621.455.000	4.440.672.000	2.449.505.000
Revenus nets d'exploitation \$	1.258.185.000	\$ 580.698.000	\$ 898.500.000

Tableau extrait du « War History of American Railroads » Hines p. 311.

Longueur de voies exploitées (en milles)

1916	1917	1918	1919
230.991	232.199	233.204	233.809

TRAFIC MARCHANDISES

Recettes marchandises (exprimées en dollars) ..	\$ 2,560,988.000	\$ 2,819,965.000	\$ 3,440,742.000	\$ 3,543,266.000
Tonnes transportées	1,203,367.000	1,264,016.000	1,282,621.000	1,095,549.000
Tonnes par mille	362,444,397.000	394,465,400.000	405,379,284.000	364,293,063.000
Tonnes par mille par wagons chargés	15,879,371.000	15,932,050.000	15,024,900.000	14,312,795.000
Tonnes par mille par wagon vide	6,759,986.000	6,763,695.000	7,161,805.000	6,532,524.000
Total de tonnes par wagon	22,639,357.000	22,695,745.000	22,186,705.000	20,845,320.000
Milles par train	641,257.000	654,499.000	639,011.000	571,763.000

MOYENNES

Tonnes par mille de voies exploitées	1,569.084	1,698.825	1,738.305	1,558.081
Distance moyenne par tonne transportée	301.19	312.07	320.88	332.25
Recette par tonne (exprimée en dollars)	\$ 2.13	\$ 2.23	\$ 2.73	\$ 3.23
Recette par tonne par mille (en \$)	\$ 0.00707	\$ 0.00715	\$ 0.00849	\$ 0.00973
Chargement moyen des wagons (poids net) en tonnes	24.96	27.01	29.28	27.65
Chargement moyen des trains (poids net) en tonnes	618	657	688	692
Pourcentage des wagons chargés par rapport au chiffre total de wag. par mille	70.14	70.20	67.72	68.66

TRAFIC VOYAGEURS

Recettes (exprimées en dollars)	\$ 706,609.000	\$ 825,212.000	\$ 1,031,563.000	\$ 1,178,454.000
Milles par voyageur	34,585,952.000	39,476,859.000	42,676,579.000	46,358,304.000
Milles par voiture à voyageurs	3,425,812.000	3,506,836.000	3,306,714.000	3,469,042.000
Milles par train de voyageurs	582,911.000	582,638.000	536,772.000	546,131.000

MOYENNES

Moyenne de milles par voyageur par mille de voie exploitée	149.795	170.088	183.066	198.345
Recette moyenne par mille par voyageur (en \$)	\$ 0.02042	\$ 0.02090	\$ 0.02414	\$ 0.02540
Moyenne de voyageurs par voiture	10.10	11.26	12.91	13.36
Moyenne de voitures de voyageurs par train ..	5.88	6.02	6.16	6.35
Moyenne de voyageurs par train	59.33	67.76	79.32	84.88

Ces chiffres sont extraits du tableau dressé par Hines : « War History of American Railroads », pp. 268-269.

BIBLIOGRAPHIE

La première et la plus importante source de documentation est constituée par la collection des Rapports adressés périodiquement par les Directeurs généraux de l'Administration Fédérale des chemins de fer au Président de la République, et communiqués officiellement par celui-ci au Congrès des Etats-Unis.

Nous avons consulté en outre, avec le plus grand profit :

Address of Walker D. Hines, Director General of Railroads, before the National Association of Railways and Utilities Commissioners, Indianapolis, 15 octobre 1919.

Address of Walker D. Hines, Director General of Railroads, before Joint Meeting of the Bankers Association of New-England, New-Ocean House, Swampscott (Mas.) 21 juin 1919.

Extension of tenure of Government, Control of Railroads — Statements of Honorary W. G. Mac Adoo, Director General of Railroads, before the Inter-State Commerce Committee of the United States Senate, 3 et 4 janvier 1919.

Walker D. Hines, Director General of Railroads 1919-1920 :
War History of American Railroads, 1928.

Dunn : *Regulation of Railways*, New-York, 1918.

F. X. Dixon, *Railroads and Government, their relations in the United States, 1910-1921.*

- M. Peschaud : *Politique et Fonctionnement des transports par chemins de fer pendant la guerre.*
- Henry C. Adams : *American Railway Accounting*, New-York, 1918.
- L. F. Loree, Président of the Delaware and Hudson C°, Chairman of Kansas City Southern Railway C° : *Railroad freight transportation*, Londres, New-York, 1922.
- John I. Parthington : *Railroad purchasing and the business cycle*, Washington 1929.
- H. D. Wolf : *The Railroad Labor Board*, Chicago, 1927.
- Walter Splawn : *Government Ownership and operation of Railroads*, New-York, 1918.
- Dixon and Parmelee : *War Administration of the Railways of the United States and Great-Britain*, 1918.
- Baker : *Government Control and operation of Industry in Great-Britain and the United States during the War*, 1921.
- M. Virlogeux : *Quelques aspects de l'évolution des prix au siècle dernier et en notre temps.*
- Firmin Roz : *Les Etats-Unis d'Amérique*, Paris, Alcan, 1927.
- Lucien March : *Mouvement des prix et des salaires pendant la guerre*, 1922.
- Arthur L. Bowley : *Prices and Wages in the United Kingdom 1914-1920*, Londres, 1921.
- Martin G. Glaeser : *Outline of Public Utility Economics*, New-York 1927.
- Bureau International du Travail, *Les fluctuations des salaires dans différents pays, de 1914 à 1925*, Genève, 1926.
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Les Chemins de Fer Américains jusqu'à l'entrée en Guerre des Etats-Unis

CHAPITRE PREMIER. — Les chemins de fer américains avant l'entrée en guerre des Etats-Unis	11
CHAPITRE II. — Le début de la période de guerre ; l'effort privé	33
CHAPITRE III. — La crise : novembre-décembre 1917 ..	47

DEUXIÈME PARTIE

La Gestion Fédérale des Chemins de Fer

CHAPITRE IV. — L'intervention gouvernementale	59
CHAPITRE V. — Les relations de l'Administration des chemins de fer avec les autorités fédérales, les Etats et les compagnies	70
CHAPITRE VI. — Le nouveau régime en temps de guerre : 1918	80
CHAPITRE VII. — Les tendances à la simplification, à l'unification et à l'économie de l'Adminis- tration Fédérale des chemins de fer	90
CHAPITRE VIII. — La situation financière en 1918	98
CHAPITRE IX. — L'armistice : la gestion fédérale de la période d'après-guerre	104

CHAPITRE X. — L'exploitation des chemins de fer après l'armistice	119
--	-----

TROISIÈME PARTIE

La Liquidation de la Gestion Fédérale

CHAPITRE XI. — La remise des chemins de fer aux mains de l'industrie privée	125
CHAPITRE XII. — L'influence de la période de gestion fédérale sur les conceptions d'après-guerre	135

QUATRIÈME PARTIE

Critique de la Gestion Fédérale

CHAPITRE XIII. — La gestion gouvernementale	145
CHAPITRE XIV. — La question financière	169
CONCLUSION	179

APPENDICES

APPENDICE I. — Engagement pris par les différents ré- seaux lors de l'établissement du Comité de Guerre des chemins de fer	185
APPENDICE II. — Proclamation et déclaration du Prési- dent de la République, en date du 26 dé- cembre 1917	186
APPENDICE III. — Statistiques du trafic marchandises durant les 7 mois qui ont précédé le 31 octobre 1917	195
APPENDICE IV. — Statistiques d'exploitation des che- mins de fer de la première catégorie pen- dant la gestion fédérale	196
APPENDICE V. — Statistiques d'exploitation des entre- prises soumises à la gestion fédérale	198

APPENDICE VI. — Statistiques globales d'exploitation des chemins de fer de la première catégorie dressées par l'Inter-State Commerce Com- mission	200
APPENDICE VII. — Statistiques d'exploitation des che- mins de fer de la première catégorie, des années 1916 à 1919	201
BIBLIOGRAPHIE	203

